

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM JUSTIÇA ADMINISTRATIVA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM JUSTIÇA ADMINISTRATIVA  
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**

**MARTA CRISTINA SIMÕES DA ROCHA**

**A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA NUMA PERSPETIVA MULTIDISCIPLINAR:  
UM OLHAR PORTUGUÊS NO BRASIL**



Niterói

2012

Marta Cristina Simões da Rocha

**A Justiça Administrativa numa perspetiva multidisciplinar: um olhar Português no Brasil**

Dissertação apresentada como requisito parcial para conclusão do Mestrado Profissional em Justiça Administrativa, da Universidade Federal Fluminense, na área de concentração Justiça Administrativa e fortalecimento do Estado de Direito.

Orientador: Professor Doutor Ricardo Perlingeiro  
Mendes da Silva

Niterói

2012

R672 Rocha, Marta Cristina Simões da  
A justiça administrativa numa perspetiva multidisciplinar: um  
olhar português no Brasil / Marta Cristina Simões da Rocha;  
orientador: Prof. Dr. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva. -  
Niterói: [s.n.], 2012.

94 f.

Dissertação(Mestrado em Direito – Área de concentração:  
Justiça Administrativa) - Universidade Federal Fluminense, 2012.  
Bibliografia: f. 87-94

1. Justiça administrativa. 2. Sistema jurídico-administrativo  
brasileiro. 3. Sistema jurídico-administrativo português.4. Tutela  
judicial efetiva. I. Silva, Ricardo Perlingeiro Mendes [orient.]. II.  
TÍTULO.

CDD 342

MARTA CRISTINA SIMÕES DA ROCHA

**A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA NUMA PERSPETIVA MULTIDISCIPLINAR:  
UM OLHAR PORTUGUÊS NO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para conclusão do Mestrado Profissional em Justiça Administrativa, da Universidade Federal Fluminense.

Niterói, 12 de março de 2012.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva – Orientador UFF

---

Prof. Dr. Gilvan Luiz Hansen - UFF

---

Prof. Dr. Pedro David Montes Mireles - UNIPLI

A Deus, que sempre me guia, ilumina, acompanha e fortalece.

Aos meus Pais, pilares essenciais na minha vida, educação e em qualquer realização passada, presente ou futura.

Aos meus sobrinhos Francisco e Guilherme, por serem as minhas fontes de inspiração, de força e resistência.

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal Fluminense, pela oportunidade de crescimento intelectual e pessoal e pelo espírito salutar de fomento de intercâmbio internacional que me permitiu esta experiência única como aluna estrangeira; em especial, ao ora Vice-Reitor Professor Doutor Sidney Mello, por todo o seu apoio e incentivo durante todo o processo.

Ao Professor Doutor Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva, meu orientador, pela compreensão, estímulo, disponibilidade e pelos válidos conselhos dispensados durante o Curso.

A todos os Professores pertencentes ao corpo docente do PPGJA e convidados, com quem tive o prazer e honra de contactar, por todos os seus ensinamentos, disponibilidade e acolhimento concedidos.

A todos os meus colegas da primeira turma do Mestrado PPGJA, que enriqueceram e valorizaram toda esta experiência de intercâmbio e de troca de conhecimentos, em especial à Clarisse, Cristiano e Juliana, que se tornaram além de tudo amigos em todas as horas.

Aos meus Pais, irmãos, sobrinhos, familiares, em especial à minha prima/”irmã-caçula” Maria Sofia, e a todos os meus entes queridos de Portugal, que sempre me apoiaram e acreditaram em mim, compreendendo a minha ausência e transmitindo força e alento nos momentos em que mais precisei.

À minha família no Brasil, em particular à Christina Maria, Hélio, Jô, Alê e “Tias” Gylce e Sylvia, e a todas as outras pessoas para lá de especiais e queridas, que me acolheram com todo o amor e carinho e me fizeram sentir em casa.

Ao Leonardo (*at last but not the least*), por todo o seu amor, companheirismo, compreensão e força transmitidos que inspiraram em mim a tranquilidade necessária para ultrapassar os momentos mais difíceis, quebrando barreiras de tempo e espaço.

## RESUMO

A análise da evolução história da Justiça Administrativa, bem como do seu princípio fundamental e estruturante da tutela jurisdicional efetiva e seus reflexos, considera-se de suma importância para a compreensão do estado atual dos sistemas jurídico-administrativos Brasileiro e Português, no contexto de um verdadeiro Estado de Direito, que visa alcançar o equilíbrio entre as finalidades da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos subjetivos dos administrados. É através da percepção da complexidade do âmbito da jurisdição administrativa que se nos revela necessária a adoção de uma abordagem multidisciplinar, estabelecendo a sua ligação com as Novas Tecnologias da Comunicação e Informação (NTCI), Jornalismo e Ética, tendo sempre como campo empírico a realidade Portuguesa. Todos estes temas e a sua estreita interdependência demonstram que, atualmente, não existem fronteiras rígidas entre as diversas áreas de conhecimento e que cada vez mais, dada a pluralidade do mundo em que vivemos e dos problemas jurídicos advenientes do mesmo, são necessárias análises, não só interdisciplinares, mas igualmente multidisciplinares que contribuam para a construção de uma jurisdição de qualidade e efetiva, de modo a alcançar o fortalecimento do Estado de Direito Democrático.

**Palavras-chave:** Justiça Administrativa. Evolução Histórica. Sistemas jurídico-administrativos Brasileiro e Português. Tutela judicial efetiva. Multidisciplinaridade. Novas Tecnologias da Comunicação e Informação (NTCI). Jornalismo. Ética. Realidade Portuguesa.

## ABSTRACT

The analysis of the historical evolution of the so-called Administrative Justice, alongside its fundamental and structuring principle, that of effective judicial protection and its impact is considered, in the context of a true Rule of Law, which tries to strike a balance between the pursuit of the public interest and the protection of the citizen's subjective rights, of the utmost importance for the understanding of the modern state of both the Brazilian and Portuguese legal-administrative systems. The recognition of the complexity of the field of administrative jurisdiction shows that it is essential to adopt a multidisciplinary approach; this is done by establishing a connection to the New Information and Communication Technologies (NICT), Journalism and Ethics, with the Portuguese reality as the underlying empirical setting. All these issues and their close interdependence show that nowadays there are no rigid barriers between different fields of knowledge and that increasingly, given the plurality of the world we live in and the legal problems stemming from it, not only are interdisciplinary analyses needed, but also multidisciplinary ones, that contribute to the construction of a good-quality and effective jurisdiction, so as to strengthen the Democratic Rule of Law.

**Keywords:** Administrative Justice. Historical Evolution. Brazilian and Portuguese legal-administrative systems. Effective judicial protection. Multidisciplinarity. New Information and Communication Technologies (NICT). Journalism. Ethics. Portuguese Reality.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA E SEU ESTADO ATUAL: ESPECIAL ÊNFASE NA REALIDADE LUSO-BRASILEIRA</b> .....	15
2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES .....	15
2.2 A “PRÉ-HISTÓRIA” DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .....	16
2.3 A EVOLUÇÃO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .....	18
<b>2.3.1 Estado atual europeu</b> .....	21
2.4 CASO BRASILEIRO .....	22
2.5 CASO PORTUGUÊS .....	25
2.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	29
<b>3 O PRINCÍPIO DA TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA E SEUS REFLEXOS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES</b> .....	31
3.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES .....	31
3.2 O DESENVOLVIMENTO DA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA .....	32
3.3 O PRINCÍPIO DA TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA E SEUS REFLEXOS .....	35
3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	41
<b>4 AS NOVAS TECNOLOGIAS DE COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO NA JUSTIÇA: A REALIDADE PORTUGUESA</b> .....	43
4.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES .....	43
4.2 A RELAÇÃO ENTRE AS NTCI E OS TRIBUNAIS – “JUSTIÇA TECNOLÓGICA” .....	45
4.3 POTENCIALIDADES DA UTILIZAÇÃO DAS NTCI NOS TRIBUNAIS PORTUGUESES .....	47
4.4 RISCOS DA UTILIZAÇÃO DAS NTCI NOS TRIBUNAIS .....	53
4.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	54
<b>5 A RELAÇÃO ENTRE A JUSTIÇA E O JORNALISMO: ALGUMAS QUESTÕES NO CONTEXTO PORTUGUÊS</b> .....	56

5.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES .....	56
5.2 BASES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA RELAÇÃO ENTRE JORNALISMO E JUSTIÇA .....	58
5.3 A COMPLEXIDADE DA RELAÇÃO ENTRE JUSTIÇA E JORNALISMO .....	63
5.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	67
<b>6 ÉTICA E JUDICIÁRIO EM PORTUGAL .....</b>	<b>68</b>
6.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES .....	68
6.2 BASES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS .....	69
<b>6.2.1 Quanto aos Magistrados Judiciais .....</b>	<b>70</b>
<b>6.2.2 Quanto ao Ministério Público .....</b>	<b>72</b>
<b>6.2.3 Quanto aos Advogados .....</b>	<b>73</b>
<b>6.2.4 Quanto aos Funcionários Judiciais .....</b>	<b>75</b>
6.3 ÉTICA E MAGISTRATURA .....	75
6.3.1 Compromisso Ético dos Juízes Portugueses .....	79
6.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	82
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>84</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>87</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Justiça Administrativa, que pode ser definida como um “conjunto *institucional* ordenado *normativamente* à resolução de questões de *direito administrativo*, nascidas de relações *jurídico-administrativas*”, atribuídas por lei a determinada ordem judicial, para serem julgadas segundo um processo específico (ANDRADE, 2007, p. 9, grifo no original), a que também se pode dar a designação tradicional de contencioso administrativo, tem como um dos seus núcleos essenciais, em função da sua finalidade, a garantia das posições jurídicas subjetivas dos particulares.

O que caracteriza e distingue esta das demais áreas de Direito é a especial interdisciplinaridade e, cada vez mais, multidisciplinaridade que lhe subjaz, ultrapassando as divisões entre os diferentes ramos de saber tradicionais para se atingir uma mais abrangente e correta compreensão dos problemas em questão visto que convoca, não só conhecimentos jurídicos, mas também outros diversos ramos do saber para além do Direito, como é o caso da Economia, da Ética, da Engenharia, da Técnica e de outras ciências naturais e sociais, gerando-se uma interdependência estreita.

Note-se que a diversidade de matérias abrangidas pela Justiça Administrativa impõe uma tutela diferenciada pelo Poder Judiciário, em razão da sua natureza e das próprias características, considerando-se que para tal o processo, dada a sua instrumentalidade, deve sofrer uma evolução e adequação às particularidades do direito material, para assim se tornar apto a garantir o direito específico em causa, através de regras processuais apropriadas. Assim, como relembra Lédo (2010, p. 25) “para que o processo possa alcançar sua máxima eficiência, seu procedimento e suas regras devem ajustar-se às peculiaridades dos sujeitos, do objeto e da finalidade”.

No caso concreto deste trabalho de pesquisa, será dada especial importância à realidade Brasileira e à Portuguesa, sendo esta última impulsionada pelo efeito direto que as diversas políticas da União Europeia exercem sobre ela<sup>1</sup>.

Importa, desde já, clarificar que se assumem como óbvias as diferenças entre os sistemas jurídico-administrativos Brasileiro e Português, apresentando-se o primeiro como representativo do sistema de jurisdição única, por influência do sistema anglo-americano, desde 1889, porém com duas ordens de justiça estabelecidas pela Constituição de 1891, a

---

<sup>1</sup> Essa influência deriva, como explica Aragão (2002), quer da aplicabilidade direta do Direito da União Europeia, em especial dos seus Regulamentos, quer do seu efeito direto (primazia sobre o Direito Nacional); mas também dos próprios efeitos “impulsionador” e “acelerador”, que muito contribuem para uma evolução legislativa mais rápida, uniforme e eficaz dos Estados Membros.

Justiça dos Estados e a Justiça Federal, esta última competente para julgar questões em que seja parte a União Federal.

Em Portugal, autonomiza-se a jurisdição administrativa da jurisdição comum, que é constituída pelos tribunais judiciais que tratam da matéria cível e criminal e exercem a sua jurisdição em todas as áreas não atribuídas a outras ordens judiciais. Assim, instituiu-se um “*modelo judicialista*, de contencioso integralmente jurisdicionalizado, atribuído a uma ordem judicial autónoma, embora de *competência especializada*” (ANDRADE, 2007, p. 30, grifo no original).

Para além disso, divergem, ainda, no facto de no Brasil não existir, até à data, uma codificação processual administrativa, ou seja, um conjunto específico de normas destinadas a regular a função jurisdicional no âmbito administrativo, embora existindo legislação esparsa, o que tem sido visto como uma verdadeira “disfunção” administrativa, sintomática de um “regime de intervenção judiciária nos assuntos administrativos”, que nega o próprio princípio de autonomia dos órgãos administrativos (ARAGÃO, 1955, p. 42) e que dificulta, não só a efetividade da proteção judicial do cidadão perante a Administração, mas também a eficiência do Estado de Direito na prossecução dos seus fins.

Tal lacuna legislativa já não existe em Portugal, que viu a sua legislação processual administrativa sofrer uma grande reforma no ano de 2002, através da qual o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) e o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) seguiram um rumo mais subjetivista, próximo do chamado “modelo alemão”, consagrando o processo administrativo como um processo de partes e alargando os poderes de cognição e de decisão do juiz perante a Administração, embora com a manutenção ou introdução de alguns aspectos claramente objetivistas (AMARAL; ALMEIDA, 2007).

O objetivo geral desta investigação será explorar um dos traços particulares da justiça administrativa, a sua multidisciplinaridade, ou mesmo transdisciplinaridade, já que as questões que lhe estão subjacentes, dada a sua complexidade e dimensão, solicitam para a sua correta e global perceção e resolução diferentes ramos do saber para além do Direito, em particular a História, a Ética, a Técnica e as Ciências de Comunicação, como será por nós demonstrado.

Em primeiro lugar, iremos analisar, ainda que de uma forma singela, a evolução histórica da Justiça Administrativa, pois consideramos que esta é essencial para a compreensão do atual estado dos sistemas jurídico-administrativos Brasileiro e Português. Tal

estudo será feito sempre dentro dum contexto de um verdadeiro Estado de Direito, que tenta alcançar o equilíbrio entre as finalidades de prossecução do interesse público e da proteção dos direitos subjetivos dos administrados, tendo em vista a garantia de tutela jurisdicional efetiva.

De notar, que ao examinar os vários sistemas jurídico-administrativos há que ter sempre em conta os conceitos basilares de Justiça Administrativa, da relação jurídica administrativa e dos seus princípios primordiais, bem como os diferentes modelos organizativos adotados, que no fundo se relacionam com a própria definição do domínio substancial daquela, recorrendo para isso aos ensinamentos de estudiosos do Direito Administrativo de cada país.

Em seguida, teceremos algumas considerações sobre o princípio fundamental da tutela jurisdicional efetiva<sup>2</sup>, enquanto um dos princípios estruturantes do próprio Estado de Direito, no âmbito da Justiça Administrativa e seus reflexos na mesma, nomeadamente a nível da legitimidade. Para este efeito, far-se-á uma breve análise, não só das soluções encontradas no âmbito da justiça administrativa de alguns países, dando particular ênfase ao “modelo alemão”, atendendo à sua relevante influência nos vários sistemas jurídico-administrativos, tanto europeus, como latino-americanos, como também de algumas disposições da Proposta de Anteprojeto do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa (UFF; DHV, 2009), inspirado no referido princípio.

Tendo em mente as bases históricas e os aspectos fundamentais respeitantes à Justiça Administrativa, dedicaremos os capítulos seguintes a estabelecer a sua ligação com outras áreas de conhecimento, que se revelam fundamentais e instrumentais para a prestação jurisdicional de qualidade, fazendo uma abordagem interdisciplinar e alertando para as especificidades dela resultantes, nomeadamente a imposição de uma mudança de linguagem, deixando a mesma de ser tão marcadamente técnica e jurídica, almejando-se superar uma visão unidimensional, e até hermética, do próprio Direito.

Deste modo, perante a crescente utilização das chamadas Novas Tecnologias da Comunicação e da Informação (NTCI), especificamente na área do Direito, tendo em vista garantir uma maior celeridade e eficácia na resolução dos litígios pelos tribunais, observaremos como a incorporação destas nos procedimentos judiciais tem levado à

---

<sup>2</sup> Importa esclarecer, desde já, o conceito de efetividade como “atuação prática da norma, fazendo prevalecer, no mundo dos fatos, os valores por ela tutelados”, ou seja, aproximação entre o “dever-ser normativo e o ser da realidade social”, através da concretização do direito substanciado pela norma e da fruição do bem jurídico assegurado pela mesma (BARROSO, 1992, p. 164).

“desmaterialização” dos mesmos, bem como as suas consequências, especialmente tomando em conta a realidade jurídica de Portugal.

No quarto capítulo, abordaremos a questão da complexa relação entre o Jornalismo e a Justiça, dado o impacto do primeiro na imagem institucional do Poder Judiciário; sendo sobretudo no domínio criminal que aquela se revela mais tensa, aquando de casos de investigação criminal com grande potencial mediático, que tornam mais claros e perceptíveis as diferenças entre estes dois Poderes, tanto a nível da finalidade, como do discurso e temporalidade, como do próprio sistema de produção de verdade, visando a possibilidade de encontrar um ponto de equilíbrio ou de compromisso entre os dois.

Finalmente, faremos uma breve incursão na relação entre Ética e Judiciário, tomando em consideração as normas constitucionais, legais e estatutárias, com implicações deontológicas, relativas aos vários operadores judiciais, em Portugal, dando especial ênfase aos parâmetros éticos que devem reger a atuação dos magistrados judiciais, no âmbito de um Estado de Direito Democrático.

Concluindo, este trabalho tem como propósito trazer à discussão a necessidade, cada vez mais premente, de uma tutela jurisdicional mais eficiente, justa e menos dispendiosa, de modo a tornar-se mais efetiva e de qualidade. Para tal, recorreremos a uma perspetiva multidisciplinar como suporte para a superação de uma visão unidimensional dos problemas jurídicos, tomando em conta a sua complexidade, e utilizando uma nova ótica multidimensional, aliada ao conceito de relações jurídicas multipolares, poligonais ou multilaterais<sup>3</sup>, em nome da presente civilização, mas sobretudo das futuras gerações que terão como herança o Direito e o sistema judicial no estado em que for por nós deixado.

Esta investigação enquadra-se na linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação de Justiça Administrativa (PPGJA) – Mestrado Profissional relativo à Justiça Administrativa e fortalecimento do Estado de Direito, uma vez que se pretende através dela abordar o âmbito da Justiça Administrativa e alguns dos seus princípios fundamentais, bem como demonstrar a sua ligação intrínseca com vários ramos do saber, para além de refletir sobre a garantia da tutela jurisdicional efetiva, fruto de um verdadeiro Estado de Direito.

Atualmente, mostra-se indispensável numa sociedade tecnológica e de consumo, inclusive dos próprios recursos naturais, como é hoje a nossa, e perante a

---

<sup>3</sup> Para explorar este conceito, na doutrina portuguesa, *cfr.* CANOTILHO (1994), que explica que o mesmo surgiu pela clara insuficiência do esquema bilateral de relação jurídica, no âmbito dos litígios jurídico-administrativos, nomeadamente ambientais, devido ao envolvimento de diversos sujeitos e, conseqüentemente, de direitos e interesses, tanto do ponto de vista objetivo, como subjetivo.

globalização dos inúmeros problemas jurídicos, encontrar uma forma mais eficaz e efetiva de tutela judicial e que, ao mesmo tempo, se traduza numa resposta uniforme e internacional a questões transnacionais, em nome do próprio princípio de direito internacional da cooperação entre Nações, visto que as suas repercussões não conhecem fronteiras; daí a relevância deste trabalho de pesquisa.

Para além disso, a questão da multidisciplinaridade, que a Justiça Administrativa evidencia, terá fortes implicações no tema da competência para julgamento de causas jurídico-administrativas, mais concretamente, poderá trazer à tona a questão específica da necessidade de existir uma especialização por parte dos juristas e, em particular, dos magistrados que lidam com aquelas, ou se estes devem ter auxílio de *experts*, rumo a uma jurisdição de qualidade e efetiva.

Neste âmbito concreto, este trabalho poderá servir de impulso inicial para se abrirem novos caminhos para o debate acerca das vantagens e possíveis desvantagens da criação de órgãos judiciais especializados, multidisciplinares ou interdisciplinares<sup>4</sup> para a resolução de litígios jurídico-administrativos, dada a especial natureza destes que acabam por impor a necessidade de agregar conhecimentos sobre as mais diversas e complexas áreas envolvidas, de modo a alcançar uma jurisdição de qualidade. Assim, “é pacífico, atualmente, que o juiz não pode ser apenas um técnico do Direito, mas sim uma pessoa com visão humanista e interdisciplinar” (FREITAS, 2008, p. 102).

A metodologia deste trabalho consistiu, basicamente, no desenvolvimento de pesquisa, leitura e análise bibliográfica e de revisão de literatura, utilizando para esse efeito bibliotecas científicas e bases de dados bibliográficas eletrónicas, como também Bibliotecas de Universidades para proceder à consulta presencial do seu acervo, após busca nos seus respetivos catálogos *online*.

A pesquisa teve na sua base, para além de estudos jurídicos existentes, legislação pertinente e jurisprudência relevante, que foram obtidos através de livros, artigos publicados em revistas especializadas, dissertações e teses académicas, textos publicados na Internet e diversos canais de discussão jurídica. Esta, sempre nos limites dos objetivos propostos, desenvolveu-se da seguinte forma: levantamento bibliográfico inerente ao tema;

---

<sup>4</sup> Freitas (2008) acredita que a especialização é a melhor via para que se alcancem decisões solidamente fundamentadas, com ganhos tanto a nível de celeridade, como a nível de segurança jurídica, através da uniformização dos julgados, contribuindo assim para uma maior qualidade técnica e eficiência nos julgamentos, designadamente de lides ambientais. O mesmo autor dá conta de vários exemplos de Varas e Câmaras especializadas em direito ambiental, no âmbito da Justiça Federal e da Justiça Estadual de 2ª instância brasileiras, que têm comprovado tais vantagens em cima elencadas.

estudo crítico do material doutrinário levantado; obtenção e análise da legislação pertinente; identificação dos aspectos controvertidos sobre a matéria; identificação dos reflexos provocados pelos princípios jurídico-administrativos contemporâneos na regulamentação e produção científica sobre o tema; análise de textos alternativos referente aos temas em questão.

Sem prejuízo do ora exposto, em determinados capítulos achámos relevante ser novamente apresentada a sua metodologia específica, de modo a contribuir para uma melhor contextualização do tema abordado, auxiliando assim na própria percepção do encadeamento lógico das ideias expostas.

Neste trabalho pretendeu-se dar uma visão geral sobre a realidade jurídica portuguesa nas diferentes áreas abordadas, podendo vir a estar na base de um futuro contributo para uma análise comparativa sobre as realidades jurídicas de outros países, nomeadamente do Brasil, contribuindo assim para um fluxo contínuo de informações e troca de experiências e conhecimentos que levem ao aperfeiçoamento das instituições político-jurídicas e das legislações existentes e, quiçá, à criação e desenvolvimento de novos instrumentos para resolução dos atuais problemas jurídicos, fruto da complexa sociedade em que vivemos.



## **2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA E SEU ESTADO ATUAL: ESPECIAL ÊNFASE NA REALIDADE LUSO-BRASILEIRA**

### **2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

O tema central do percurso que nos propomos fazer é o desenvolvimento da Justiça Administrativa, especificamente através de uma análise histórica que desemboque no seu estado atual nas realidades Brasileira e Portuguesa.

Ora, para podermos alcançar uma verdadeira compreensão de qualquer sistema jurídico-administrativo e, posteriormente, compará-lo com outro, torna-se imperativo examinar as suas bases históricas e políticas, para que desta forma possamos encontrar pontos de contacto e, também, de divergência entre as realidades jurídicas e compreender as suas razões de ser. Só deste modo se tornará viável qualquer contribuição para o aperfeiçoamento e desenvolvimento das instituições político-jurídicas e das suas legislações, imbuídos do desejo de alcançar uma verdadeira cooperação internacional.

Porém, para se fazer um estudo histórico de qualquer ramo de Direito, *in casu* o Administrativo pertencente ao ramo público, é preciso ter bem presentes certas pré-considerações. A primeira delas é que a história do Direito está inserida na história social, e “[...] é, como qualquer outra história, uma ciência ideográfica, ou seja, ela tem a ver com processos e situações individuais do mundo histórico” (WIEACKER, 2006, p. 5). Assim, o Direito não se apresenta como um sistema hermético, nunca podendo se apresentar como alheio à realidade histórico-social, pois “[...] a História do Direito é a história da impregnação das realidades político-sociais pelas ideias” (WIEACKER, 2006, p. 10).

Por outro lado, é imperativa a necessidade de se relacionar a história do Direito com a do Estado, ainda mais quando se pretende tratar da história do contencioso administrativo, considerando o papel que o Direito desempenha na própria estrutura do Estado, já que “a história constitucional moderna [...] tem como objecto a história jurídica do próprio Estado Moderno” (WIEACKER, 2006, p. 1). Assim, será importante observar a ligação da própria formação do Estado Moderno, através da crescente burocratização e centralização de poderes estatais, com a emergente necessidade de controlo da Administração Pública como o berço do contencioso administrativo.

Para além disso, torna-se indispensável reconhecer que existem especificidades de tempo, de lugar – englobando diferenças culturais, históricas e sociais – e, ainda, de nível de administração na evolução dos vários tipos de modelos do contencioso administrativo.

Neste contexto, é essencial relembrar que qualquer evolução histórica não se dá de uma forma linear e clara, mas é feita de constantes avanços e retrocessos.

Tendo em mente tais reflexões, avançaremos para tratar primeiramente das etapas que antecederam o início da história do contencioso administrativo, a que chamaremos de “pré-história” do contencioso administrativo, seguindo a denominação feita por Andrade (2007).

Seguidamente, passaremos para o começo propriamente dito do contencioso administrativo, como por nós é conhecido hoje em dia, na Época Liberal, destacando a importância crucial do princípio da separação de poderes e fazendo referência aos modelos mais marcantes e influentes na história da Justiça Administrativa da Europa Continental: o “modelo francês”, com a relevância decisiva do Conselho de Estado Francês, que serviu de base a tantos outros, e o “modelo alemão”, que hoje se impõe como um arquétipo a seguir.

Finalmente, faremos uma análise dos traços essenciais da evolução histórica da Justiça Administrativa Portuguesa e Brasileira, para compreendermos a sua situação na atualidade.

## 2. 2 A “PRÉ-HISTÓRIA” DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Quando nos referimos à “pré-história” do contencioso administrativo, queremos-nos contextualizar historicamente nos períodos referentes ao Estado de Justiça Medieval, ao Estado Moderno e ao Estado de Polícia, já que em cada um desses intervalos históricos já se pode observar o desenvolvimento de mecanismos e processos, adequados às especificidades de cada época e respetivo contexto social, destinados à defesa dos direitos e interesses dos administrados perante os poderes públicos<sup>5</sup> (ANDRADE, 2007).

A Época Medieval caracterizou-se sobretudo pelo seu sistema feudal, através do qual os senhores feudais eram detentores de garantias, privilégios e regalias – os chamados “privilégios orgânico-corporativos medievais” (CANOTILHO, 2003, p. 90), e pela grande influência religiosa nos assuntos públicos. Assim, como explica Weber (1999, p. 10), nesta época a divisão de poderes apenas podia ser concebida “como concorrência entre direitos subjetivos (privilégios ou pretensões feudais) e, por isso, ninguém se ocupava especialmente do direito público”.

---

<sup>5</sup> Sendo que os conceitos (por exemplo, de “tribunais”, “administração” e “direitos”) utilizados nessas épocas têm de ser compreendidos no seu contexto, com significados diferentes dos que lhe são dados a partir da Época Liberal.

Porém, é necessário assinalar que embora não houvesse uma submissão formal do poder real a um sistema judicial autónomo, o primeiro tentava buscar uma imparcialidade decisória, bem como mecanismos - como por exemplo, embargos e outros instrumentos cautelares contra a execução de ordens régias ou de oficiais régios - que pudessem garantir as regalias, privilégios e benefícios dos indivíduos<sup>6</sup>.

Após este período, verificaram-se profundas mudanças que originaram a fundação do Estado Moderno, entre elas, merecem destaque: o surgimento de Estados-Nação, através da delimitação das fronteiras geográficas e da transformação da unidade pessoal em unidade territorial; o enfraquecimento da influência religiosa nos assuntos de Estado, gerando um renascer da importância do Direito Romano; a ascensão de uma nova classe social – a burguesia, que virá pôr em evidência a relevância da questão económica nas grandes mudanças políticas e sociais.

Para além destes aspectos, assistiu-se a uma mudança de racionalidade da própria organização política, através da centralização do exercício do poder no Monarca e da construção de um aparelho burocrático, hierarquicamente estruturado, que o sustentasse. Deste modo, as tarefas administrativas, fiscais, militares e, até, judiciais passaram a ser delegadas em funcionários assalariados, em detrimento dos senhores feudais, escolhidos em razão da sua posição social ou título nobiliárquico em vez da sua competência e que, por isso mesmo, desempenhavam essas funções de uma forma amadora. Esta situação veio a gerar, não só uma profissionalização, como também uma especialização na administração das tarefas estatais e consequente burocratização (CAENEGEM, 2009).

É neste contexto de fortalecimento do poder Estatal que brotou a necessidade da sua própria limitação, através da busca de mecanismos para defesa e garantia das liberdades individuais face ao arbítrio do Estado, movimento esse impulsionado, nomeadamente, pela classe burguesa emergente que tinha interesse, quer em restringir o poder daquele, quer em participar na gestão estatal, de forma a aumentar a sua influência nos rumos da Nação.

Assim, surgem o constitucionalismo, considerado como “pacto fundamental entre governantes e governados, salvaguardando os direitos dos últimos e definindo as tarefas e poderes dos primeiros”, e o parlamentarismo, concebido como “forma de governo pela qual o soberano atuava em consulta com os representantes do país” (CAENEGEM, 2009, p. 106 e

---

<sup>6</sup> Por esta razão, lembra Andrade (2007, p. 26) que “ao ‘Estado’ medieval já se chamou [...] ‘Estado de manutenção de direitos’”.

108). Ambos se revelaram não só fundamentais para a sedimentação da ideia de subordinação do poder a regras e princípios de Direito, mas também como verdadeiras sementes para a futura emergência de um Estado de Direito Democrático.

Já no Estado de Polícia<sup>7</sup>, é importante observar que apesar da total concentração dos poderes e da dimensão estratégica do direito, houve uma manutenção de uma esfera de direito justiciável, nomeadamente, no que dizia respeito aos direitos adquiridos. Para além disso, admitiu-se um sistema de revisão de atos gerados pela máquina burocrática partindo da iniciativa de particulares lesados, porém dependentes de graça régia e da finalidade de prossecução do interesse público<sup>8</sup>.

### 2.3 A EVOLUÇÃO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Para compreendermos o início da história do contencioso administrativo, assume-se como de máxima importância a apreciação do “modelo francês”, que se desenvolveu a partir da Revolução de 1789, através da jurisprudência do *Conseil d'État* e que é considerado como o “berço do direito administrativo como sistema autónomo de normas substantivas específicas e controladas por um juiz diferente do juiz ordinário” (MODERNE, 1999, p. 29, tradução nossa).

Deste modo, frente a uma Administração Pública fortemente centralizada, característica do Estado liberal oitocentista e vista como uma inimiga potencial dos direitos e liberdades dos cidadãos, surgiu a necessidade de criar verdadeiros mecanismos e processos de garantia dos mesmos, controlando a atividade e combatendo as arbitrariedades da Administração. Assim, incumbido desta função, emergiu o contencioso administrativo e deu-se o seu desenvolvimento.

Para tal acontecer, foi decisiva a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, que veio consagrar a essencialidade dos direitos fundamentais e do princípio da separação de poderes e, com ele, o princípio da legalidade administrativa. Daí decorrem duas constatações: a primeira, que os litígios administrativos não podiam escapar ao controlo judicial e, a segunda, que havia uma obrigatoriedade de

---

<sup>7</sup> Em Portugal, deu-se com o “Estado de despotismo esclarecido” cujo paradigma foi o “Estado do Marquês de Pombal” (séc. XVIII) que Canotilho (2003, p. 91) caracterizou como sendo um tipo de “Estado Providência” que possuía “uma administração extensa e intensa tendencialmente desvinculada do direito tradicional dos estamentos e da lei superior (constituição) agitada pelo constitucionalismo moderno”.

<sup>8</sup> Sistema esse, que Andrade (2007), considera como antepassado direto do modelo administrativista de contencioso.

observância da lei por parte dos próprios poderes públicos, proibindo-se e punindo-se a arbitrariedade administrativa.

Com base nestes pressupostos, desenvolveu-se em França um contencioso especial para o controlo da atividade administrativa, que se afastava da orgânica e lógica dos tribunais judiciais, atribuído a órgãos administrativos independentes, que atuavam segundo um processo jurisdicionalizado.

Porém, este tratou-se de um processo de implementação gradual através da transformação do próprio papel do Conselho de Estado, já que este, inicialmente, não foi criado para desempenhar funções de juiz administrativo, mas de mera assembleia política, com função consultiva, como conselheiro do Governo (MODERNE, 1999), no âmbito de um modelo administrativista, ou de jurisdição reservada<sup>9</sup>, ou retida. Nesta primeira fase, a competência para decidir litígios administrativos recaía sobre os órgãos superiores da Administração, devido à forte centralização do governo, bem como à visão do contencioso como instrumento para realização do interesse do Estado<sup>10</sup>, e ,ainda, a uma certa desconfiança perante o poder judicial.

Já numa segunda fase, a partir de 1872, passou-se para um modelo de jurisdição delegada, ou judiciarista, ou quase-judicialista<sup>11</sup>, em que o Conselho de Estado possuía o poder de administrar a justiça em nome do povo, por atribuição legislativa e segundo um procedimento contraditório do tipo jurisdicional (MODERNE, 1999).

O instrumento por excelência usado pelo contencioso administrativo francês foi o recurso de anulação de decisões administrativas, por excesso de poder ou violação da lei, exercendo um controlo tendencialmente de mera legalidade e sucessivo, pressupondo a existência de decisão administrativa prévia, podendo esta ser real, ou ficcionada – contencioso administrativo comum, “por natureza” ou “definição”.

Para além dele, existia a possibilidade do contencioso “por atribuição”, constituído por ações enumeradas pela lei, em matéria de contratos, eleitoral, responsabilidade civil e fiscalidade, caracterizado como sendo de plena jurisdição, porém limitado pelo princípio da decisão administrativa prévia e pela impossibilidade de injunções diretas à Administração.

---

<sup>9</sup> Nomenclatura utilizada por Andrade (2007) para classificar os vários modelos organizativos do contencioso administrativo, segundo o critério de competência para a tomada de decisão.

<sup>10</sup> Forma como era concebido o interesse público na época, acabando por se revelar “estranho aos interesses individuais que compunham as relações sociais” (ANDRADE, 2007, p. 15).

<sup>11</sup> Por ser um modelo intermédio na transição dos modelos administrativistas para o modelo judicialista, que atualmente é seguido pela maioria dos países, mais uma vez utilizando a terminologia de Andrade (2007).

O “modelo francês” acaba por ter um regime processual essencialmente objetivista, neste período, pois tem como função principal a fiscalização da legalidade do exercício autoritário dos poderes administrativos, através do recurso de anulação, em que os particulares recorrentes desempenham o papel de “auxiliares da legalidade, porque (desde que) interessados no resultado” (ANDRADE, 2007, p. 19).

Outro dos modelos marcantes de contencioso administrativo e que, hoje em dia, exerce influência sobre os sistemas jurídico-administrativos por todo o mundo<sup>12</sup>, é o “modelo Alemão”<sup>13</sup>, que se desenvolveu sobretudo após a II Guerra Mundial, por influência das concepções anglo-saxónicas, com o surgimento de novas pretensões de proteção jurisdicional plena e efetiva dos administrados, traduzida na Lei Fundamental do País.

Este modelo tinha como finalidade principal a “densificação substancial e procedimental da fiscalização judicial da actividade administrativa, designadamente no que diz respeito à limitação dos poderes discricionários” (ANDRADE, 2007, p. 20), assumindo-se como um modelo predominantemente subjetivista.

Assim, para garantir a proteção judicial efetiva das posições jurídicas subjetivas dos particulares, instituíram-se vários meios de ação de jurisdição plena, que iam muito além do recurso contencioso como regra e da limitação do princípio da enumeração dos atos sindicáveis<sup>14</sup>. Para além disso, atribuíram-se ao juiz vários e efetivos poderes de decisão, para além dos tradicionais anulatórios (declarativos, condenatórios e cautelares), sobre todos os assuntos de caráter público<sup>15</sup>.

Ao mesmo tempo, acentuaram-se diversos aspectos subjetivistas no processo administrativo, nomeadamente, a nível da legitimidade, dos poderes e deveres processuais das partes, do uso de meios cautelares, dos efeitos e da execução de sentenças judiciais e, ainda, dos limites do caso julgado; transformando-o, assim, num verdadeiro processo de partes.

Em conclusão, no contexto do desenvolvimento do Estado de Direito, assistiu-se à criação de uma verdadeira Justiça Administrativa, subordinando toda a atividade administrativa, mesmo a que atuasse dentro da discricionariedade, ao direito e atribuindo a

---

<sup>12</sup> Nomeadamente, em Portugal, com a última Reforma do Contencioso, como se verá mais adiante.

<sup>13</sup> Tem as suas raízes históricas no “modelo sul-alemão” em contraposição ao “modelo prussiano”, com características mais objetivistas.

<sup>14</sup> Durante as décadas do Império Alemão e durante a República de Weimar tinha valido o princípio da enumeração, que limitava as pretensões dos administrados/demandantes a situações jurídicas pré-determinadas pela lei (SOMMERMANN, 2009).

<sup>15</sup> Excetuando aqueles que fossem legalmente da competência de outra jurisdição (por exemplo: jurisdição social ou financeira - jurisdições administrativas especializadas), ou quando se tratasse de litígio entre dois órgãos constitucionais (SOMMERMANN, 2009).

competência exclusiva a tribunais, em regra organicamente separados da jurisdição comum, para conhecer de todos os litígios emergentes de relações administrativas.

Esta jurisdicionalização plena do contencioso administrativo, englobando tanto os aspectos materiais, como processuais e orgânicos, demonstrada de uma forma quase exemplar pelo “modelo alemão”, transformou-se na tendência geral observada, desde a segunda metade do séc. XX, na generalidade dos países. Tendo igualmente contribuído para tal tendência a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que entrou em vigor em 1953, por prever “garantias processuais e o direito a um recurso à proteção dos direitos convencionais” (SOMMERMANN, 2009, p. 18). Contudo, tal não significa uma homogeneização dos sistemas, sobretudo devido à influência das tradições e do contexto histórico de cada País.

### **2.3.1 Estado atual Europeu**

Atualmente, na generalidade dos países da Europa continental detentores de sistemas de administração executiva, assiste-se a uma evolução no sentido da subjetivação da justiça administrativa, de forma a obter uma garantia mais intensa da proteção judicial efetiva dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares. Esta transformação gradual é bastante influenciada pelo Direito da União Europeia, uma vez que a garantia da tutela judicial efetiva é considerada como um dos seus princípios gerais<sup>16</sup>.

Porém, é necessário notar que, apesar desta tendência, existe igualmente uma clara preocupação em inserir dimensões objetivistas nos sistemas jurídico-administrativos, já que este modelo possibilita uma maior garantia de defesa da legalidade e, conseqüentemente, dos direitos difusos ou largamente partilhados<sup>17</sup>.

Assim, harmonizam-se os aspectos positivos de cada um dos modelos, já que a finalidade principal da Justiça Administrativa é “assegurar a juridicidade da actividade administrativa” (ANDRADE, 2007, p. 22) e esta é alcançada, não só pela proteção judicial e efetiva dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, mas também, e

---

<sup>16</sup> Primeiro, confirmado como tal pelo Tribunal de Justiça da União Europeia e, atualmente, consagrado, com força vinculativa, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

<sup>17</sup> Tais direitos pertencem à “terceira geração” de Direitos do Homem, que possuem uma clara dimensão coletiva e pressupõe o dever de colaboração de todos os Estados e de todas as gerações, trazendo ínsitas as ideias de solidariedade e de “generatividade geracional” (CANOTILHO, 2003, p. 386). Estes consistem nos direitos fundamentais ao ambiente, à autodeterminação, ao património comum da humanidade, à paz e ao desenvolvimento e consolidaram-se na segunda metade do século XX, tendo como titulares grupos humanos, como o povo, a nação, coletividades étnicas e a própria humanidade, sob a perspectiva dos “novos movimentos sociais” relativos a interesses difusos (BREDARIOL; VIEIRA, 2006, p. 23). Possuem caráter global e multidimensional, revelando-se a cooperação internacional essencial para a sua concretização (RISTER, 2007).

sobretudo, através da prossecução do interesse público e de outros interesses comunitários. Até porque, como alerta Andrade (2007, p. 23):

a necessidade de asseverar os direitos individuais contra a Administração não pode fazer esquecer as realidades actuais da extensa difusão de utilidades e de intensa intercomunicação de solidariedades, que geram situações de grande complexidade de interesses, públicos e privados, e apontam para uma nova legalidade social, exigindo uma reacção efectiva contra normas lesivas de interesse público, bem como mecanismos institucionais, colectivos e comunitários para a sua realização.

## 2.4 CASO BRASILEIRO<sup>18</sup>

A história da jurisdição administrativa brasileira costuma decompor-se em três fases, em que cada uma denota influência exercida por modelos de outros países, mas também uma capacidade de adaptação desses à realidade histórica das instituições jurídicas e políticas e ao próprio contexto social do Brasil.

A primeira fase, ocorrida entre 1500 e 1822, denominada de Colonial, caracterizou-se fundamentalmente pela sujeição às normas e instituições portuguesas. Assim, os litígios entre a Administração e os cidadãos eram da competência exclusiva dos tribunais judiciais, utilizando para a sua resolução procedimentos processuais comuns e detendo os magistrados de primeira instância – juiz ordinário, juiz de fora, corregedores e ouvidores do rei - amplos poderes de decisão. Em segunda instância, a competência cabia à Casa da Suplicação – Lisboa - e às Relações - primeiro Porto, mais tarde, Bahia, Rio de Janeiro, Maranhão e Pernambuco.

De realçar que, nesta fase, as questões financeiras relativas à Coroa centralizaram-se no Tesouro Geral e no Real Erário, sendo que o julgamento de litígios sobre essas questões era feito pelo Conselho da Fazenda, observando-se uma tendência geral de centralização dos poderes públicos e construção do aparato burocrático da época (SILVA; GRECO, 2009a).

Seguiu-se a fase Imperial, de 1822 a 1889, em que se destacou a influência do direito público francês. Neste período, mostrou-se basilar a organização do Estado consagrada

---

<sup>18</sup> Trataremos da evolução da Justiça Administrativa no Brasil de uma forma breve, talvez até simplista, visto não estarmos totalmente familiarizados com esta realidade, nem nos sentirmos à vontade para, numa fase tão inicial de contato com aquela, tirarmos grandes ilações da base bibliográfica consultada.



pela Constituição Imperial de 1824, que instituiu o Poder Moderador, de caráter político, que seria exercido pelo Imperador com o auxílio do Conselho de Estado.

Silva e Greco (2009a) referem a intensa discussão doutrinária acerca da verdadeira competência do Conselho de Estado Brasileiro e, conseqüentemente, acerca das suas implicações a nível do sistema de jurisdição, não se podendo afastar a hipótese de dualismo, devido à falta de elucidação pela própria Constituição, que apenas indicava o Poder Judiciário como órgão jurisdicional competente para resolução somente de questões civis e penais.

Desta forma, como refere Neves (2009), os intelectuais brasileiros da época, entre os quais se destaca o Visconde de Uruguai, defendiam o duo sistema de jurisdição, entendendo que a finalidade da jurisdição administrativa era a prossecução do interesse estatal, defendendo a tese que os atos administrativos só podiam ser revistos pela própria Administração.

Deste modo, a delimitação do âmbito funcional da Justiça Administrativa fazia-se através da coexistência de dois sistemas de justiça, por influência do “modelo francês”, com diferentes critérios de fixação de competência: o sistema de justiça retida, com o critério do caso concreto; e o sistema de justiça delegada, com o seu critério de classificação dos atos administrativos em atos de império e atos de gestão.

Quanto à proteção de direitos subjetivos, esta saía bastante fragilizada por não existir uma divisão clara entre o contencioso de anulação do ato administrativo e o de plena jurisdição, bem como pela falta de legislação processual adequada, utilizando-se alternativamente os interditos possessórios como tentativa para alcançar uma proteção judicial plena e mais eficaz (SILVA; GRECO, 2009a).

Finalmente, a partir de 1889, iniciou-se a fase Republicana, em que sobressai a ascendência das ideias do direito constitucional norte-americano. Instituiu-se, com a Constituição Republicana de 1891, a Justiça dos Estados, sendo esta especializada, mas apenas como órgão de primeira instância<sup>19</sup>, para as causas de interesse do Estado Nacional, e a Justiça Federal, com competência para casos de lesão de direitos individuais por atos ou decisões administrativas da União.

A organização judiciária brasileira sofreu várias mudanças, através das várias mudanças constitucionais e políticas, culminando com a atribuição da função jurisdicional de

---

<sup>19</sup> Já que das suas decisões cabe recurso para o Supremo Tribunal Federal, a Corte Suprema do Poder Judiciário.

segunda instância a cinco Tribunais Regionais Federais criados pela Constituição de 1988 e com o surgimento do Superior Tribunal de Justiça, no topo da hierarquia. Este último passou a desempenhar o papel de Tribunal Supremo, recebendo recursos de causas, não apenas dos tribunais estaduais, como também dos tribunais federais, com exclusão das matérias de direito do trabalho, direito militar e direito eleitoral que possuem uma organização judiciária específica, mesmo a nível dos tribunais supremos (SILVA; GRECO, 2009a).

Relativamente ao controlo judicial da Administração Pública, passaram a existir, a partir deste período, duas modalidades: a primeira, respeitante à anulação do ato administrativo e a segunda, sobre os litígios entre a Administração e os particulares, semelhante ao contencioso de jurisdição plena do “modelo francês”.

Quanto aos principais meios de controlo judicial da validade de atos e decisões da Administração, assistiu-se a uma evolução própria do sistema brasileiro, já que a ação de anulação, inicialmente prevista para desempenhar essa função, se demonstrou ineficaz para impedir a consumação da ilegalidade. Assim, numa primeira fase, adaptou-se o instituto do *habeas corpus*, de modo a proteger o particular contra qualquer atuação ilegal da Administração Pública, sem necessidade de estarem em causa, especificamente, direitos de liberdade. Numa segunda fase<sup>20</sup>, com a Constituição de 1934, passou-se a utilizar o recém-criado mandado de segurança, fruto da influência do direito processual anglo-americano, para desempenhar a função de defesa da legalidade administrativa, englobando a tutela de direitos, mas também de interesses legítimos, aproximando-se do modelo objetivista.

No que toca à proteção dos direitos subjetivos dos particulares, no âmbito dos seus litígios contra a Administração, sujeitos a um contencioso de jurisdição plena, observou-se uma evolução<sup>21</sup> que veio a culminar na utilização, quer de procedimentos específicos de direito público (como por exemplo, os de desapropriação judicial, de demarcação de terras públicas e de execução fiscal), quer de procedimentos comuns de direito privado para alcançar a sua defesa.

No que diz respeito ao aspecto particular da finalidade da jurisdição administrativa no Brasil, deu-se a superação da supremacia do interesse público, que tinha sido ditada pela Constituição de 1946, afirmando-se o primado da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais com a Constituição democrática de 1988. Tal facto levou

---

<sup>20</sup> Depois de um breve retorno às ações possessórias, dado que a reforma constitucional tinha feito com que o *habeas corpus* retornasse aos seus moldes típicos de defesa exclusiva do direito da liberdade (SILVA; GRECO, 2009a).

<sup>21</sup> Nomeadamente, através da demonstração da ineficácia para o efeito, quer das ações possessórias, quer do *habeas corpus*.

a um maior controlo jurisdicional da atividade administrativa, passando a abranger mesmo aquela que se situasse no âmbito de poderes discricionários e até políticas públicas, fruto das crescentes preocupações com o acesso à justiça e ao direito por parte dos cidadãos.

Porém, o debate acerca da finalidade da Justiça Administrativa no Brasil, através da contraposição da prossecução do interesse público à tutela dos direitos individuais, está longe de acabar, causando atritos entre a Administração Pública e o Poder Judiciário que até agora se demonstraram insanáveis pela própria autoridade constitucional, que oscila entre as duas posições.

Finalmente, Silva e Greco (2009a) aludem também à questão atual da amplitude de acesso à jurisdição administrativa, em virtude da consagração de ações populares e de outras formas de proteção judicial de interesses coletivos, que levantam problemas, até hoje sem resposta, a nível processual, nomeadamente, acerca dos efeitos do caso julgado e de conflituosidade entre decisões, pondo em causa, não só a estabilidade e segurança jurídicas, como também a própria imagem e reputação do sistema jurídico-administrativo brasileiro, que acaba por sair fragilizado diante dos numerosos processos em massa.

## 2.5 CASO PORTUGUÊS

Tomando em conta a configuração do modelo organizativo do contencioso administrativo português podemos delimitar a sua evolução histórica, igualmente, em três fases, conforme as entidades competentes para decidir acerca de litígios jurídico-administrativos.

A primeira fase, ocorreu durante a época liberal, de 1832 a 1924, em que se fez notar a influência do modelo administrativista francês de *justice retenue*, embora com características específicas, que permitem classificar o modelo português, em termos globais, de administrativista mitigado (modelo misto).

Este é o modelo em que a competência para a decisão em matéria contenciosa administrativa é atribuída, segundo Andrade (2007, p. 17), “a órgãos superiores da Administração activa, mas implica um procedimento jurisdicionalizado com a intervenção consultiva obrigatória de um órgão administrativo independente”, sendo que no caso português, a nível central, essa consulta era feita ao Conselho de Estado, criado em 1845, e, posteriormente, a partir de 1870, quando se deu a autonomização da Secção do Contencioso

Administrativo do Conselho do Estado, ao Supremo Tribunal Administrativo, sendo que o parecer daí resultante estava sujeito a homologação do Governo.

Porém, a nível local, observava-se um modelo judicialista ou quase-judicialista, modelo intermédio na transição dos modelos administrativistas para os modelos judicialistas, com a submissão dos litígios referentes à atividade administrativa a órgãos administrativos independentes<sup>22</sup>, com competência decisória e consultiva, que no fundo funcionavam como tribunais, embora não pertencentes à ordem judicial. Contudo, nos períodos de 1835-1842 e de 1892-1896, vigorou o modelo judicialista puro, em que se deu uma efetiva devolução do contencioso aos tribunais comuns.

Na segunda fase, correspondente ao período autoritário-corporativo ocorrido entre 1930/33 e 1974/76, desenvolveu-se um verdadeiro sistema de tribunais administrativos, ou seja, de órgãos independentes, alheios à orgânica dos tribunais comuns, constituído pelas Auditorias Administrativas, a nível local, e pelo Supremo Tribunal Administrativo, a nível central.

Todavia, existem divergências doutrinárias acerca da classificação do modelo organizativo desse período como quase judicialista, ou como judicialista mitigado. Esta controvérsia assenta nas dúvidas quanto à natureza administrativa ou jurisdicional daqueles órgãos, sobretudo tendo em mente as questões da nomeação governamental dos seus membros, da sujeição a homologação pelo Primeiro-ministro das decisões sobre questões disciplinares do Conselho Superior e, sobretudo, da executoriedade limitada das suas sentenças.

A terceira fase, que teve início em 1976 com a entrada em vigor da atual Constituição, é marcada por um “modelo judicialista, de contencioso integralmente jurisdicionalizado, atribuído a uma ordem judicial autónoma, embora de competência especializada” (ANDRADE, 2007, p. 30). Assim, foi consagrada constitucionalmente a obrigatoriedade da existência de tribunais administrativos e fiscais<sup>23</sup>, bem como a garantia de

---

<sup>22</sup> Primeiro, aos Conselhos de Prefeitura (1832-1835), seguidos dos Conselhos de Distrito (com o Código Administrativo de 1842) e, finalmente, aos Tribunais Administrativos Distritais (instituídos pelo Código Administrativo de 1886 e reinstituídos em 1896).

<sup>23</sup> Artigo 209.º/1 b) da Constituição da República Portuguesa (CRP) “Além do Tribunal Constitucional, existem as seguintes categorias de tribunais: [...] b) O Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais” (CANOTILHO; MOREIRA, 2005, p. 133) e artigo 212.º/3 “Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das acções e recursos contenciosos que tenham por objecto dirimir os litígios emergentes de relações jurídicas administrativas e fiscais” (CANOTILHO; MOREIRA, 2005, p. 135).

autonomia e imparcialidade<sup>24</sup> dos respetivos juízes e o autogoverno desta magistratura, através de um órgão de governo próprio - o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais<sup>25</sup>.

Em suma, hoje, a nível de primeira instância encontram-se os Tribunais Administrativos de Círculo e os Tribunais Tributários, duas categorias distintas conforme a matéria e sujeitas a diferentes Secções dos Tribunais Centrais Administrativos e do Supremo Tribunal Administrativo, ficando no topo da hierarquia o Plenário do Supremo Tribunal Administrativo.

Para podermos ter a perceção plena da história do contencioso administrativo português, revela-se prudente complementar a explanação sintética que acabámos de fazer acerca do modelo organizativo, com a evolução do modelo processual que teve um ritmo próprio e distinto do primeiro, embora também se podendo dividir em três fases.

Na primeira fase do modelo processual administrativo português, que vai desde os primórdios do contencioso em 1832 até à recente data de 1985, foi adotado o “modelo francês”, de base objetivista, já plenamente explorado anteriormente, contudo com algumas especificidades em relação ao mesmo. Entre elas, destaca-se a consagração, quer da acção pública, através da qual o Ministério Público detinha o poder de iniciativa, em nome da defesa da legalidade, quer da acção popular local. Tais diferenças podem ser explicadas pela existência da proibição da autotutela administrativa e pela admissibilidade, em certos casos, de um “contencioso de direitos associado a uma ‘plena jurisdição’ do órgão decisor” (ANDRADE, 2007, p. 33).

Assistia-se, deste modo, a uma limitação da jurisdição a diversos níveis: a nível substancial, através da restrição de meios de acesso pela utilização do princípio da enumeração; a nível processual, devido à tutela reduzida da posição processual dos particulares perante a posição dominante das autoridades administrativas; e a nível funcional, dado que eram reduzidos os poderes do juiz.

Considera-se de importância fundamental para a mudança deste cenário o Decreto-Lei n.º 256-A/77, que veio, na sequência da alteração do contexto político-constitucional em 1974/76 e como precursor da segunda fase, reformar o regime de execução

---

<sup>24</sup> Artigo 212.º/1/2 “N.º 1 - O STA é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos e fiscais, sem prejuízo da competência própria do TC; n.º 2 – O Presidente do STA é eleito de entre e pelos respectivos juízes” (CANOTILHO; MOREIRA, 2005, p. 135) e artigo 216.º da CRP.

<sup>25</sup> Artigo 217.º/2 da CRP “A nomeação, a colocação, a transferência e a promoção dos juízes dos tribunais administrativos e fiscais, bem como o exercício da acção disciplinar, competem ao respectivo conselho superior, nos termos da lei” (CANOTILHO; MOREIRA, 2005, p.138).

de sentenças, assegurando a efetividade destas perante a Administração e instituir o dever geral de fundamentação dos atos administrativos desfavoráveis ao particulares. Deste modo, veio permitir o aumento da transparência da atividade administrativa e, conseqüentemente, o controlo judicial efetivo desta, especialmente no âmbito do exercício de poderes discricionários.

A segunda fase, deu-se com a entrada em vigor do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos (LPTA) em 1984/85, em consequência da revisão constitucional de 1982. Com esta alteração da legislação processual possibilitou-se o alargamento do âmbito do contencioso administrativo e a subjetivização do modelo de justiça administrativa, de forma a assegurar uma proteção maior e mais adequada dos direitos dos administrados.

De uma forma sintética, deram-se as seguintes mudanças: no plano substancial, passaram-se a prever novos meios de acesso aos tribunais, nomeadamente, a ação para reconhecimentos de direitos e interesses legalmente protegidos, o pedido de declaração de ilegalidade de normas e as ações não especificadas; no plano processual, houve uma tentativa de suprimir os obstáculos mais relevantes à proteção dos particulares, uniformizando-se a tramitação processual e introduzindo novos meios acessórios, como as intimações para consulta de documentos, passagens de certidões e intimações para um comportamento; finalmente, no plano funcional, ampliaram-se os poderes do juiz, devido às mudanças introduzidas pelo já referido Decreto-Lei n.º 256-A/77.

Na terceira fase, que teve início com as revisões constitucionais de 1989 e de 1997, que, por sua vez, impulsionaram o legislador ordinário a proceder à Reforma de 2002/2004, deu-se o aperfeiçoamento das garantias das posições jurídicas subjetivas dos cidadãos e, por consequência, a aproximação do “modelo alemão”.

Para tal, foi de extrema importância a consagração constitucional do princípio da tutela jurisdicional efetiva dos direitos e interesses legalmente protegidos como um direito fundamental dos administrados, considerado como análogo aos direitos, liberdades e garantias, gozando por isso de aplicação imediata, bem como a previsão de diversos meios de acesso à justiça administrativa, como manifestação do mesmo princípio<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Cfr. CRP artigo 268.º/4 – “É garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação

Após sucessivos anteprojetos e discussões públicas, contando com a colaboração de universidades, foram aprovados o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, e o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, que entraram em vigor no primeiro dia de 2004. Através destes procedeu-se a uma relevante Reforma do Contencioso Administrativo, alterando o seu modelo em sentido mais subjetivista, influenciado pelo “modelo alemão”, porém com notas objetivistas.

Como aspectos mais relevantes desta reforma podem-se destacar, conforme elencado por Amaral e Almeida (2007) e Andrade (2007): o alargamento do âmbito tradicional da justiça administrativa a todos os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais; redefinição dos meios processuais principais, que passam a dividir-se entre duas novas formas processuais: a ação administrativa comum, que engloba os pedidos declarativos ou condenatórios, bem como ações tradicionais (de restabelecimento, de prestação e de reposição) e a ação administrativa especial, que abrange a impugnação de atos (antigo recurso de anulação), a condenação à prática do ato devido e a declaração de ilegalidade de normas ou da respetiva omissão. Para além desses, merecem igual atenção: a admissão da cumulação de pedidos, de forma ampla, que tenham como elemento de conexão a mesma relação jurídica ou a mesma matéria de facto ou de direito, e o aperfeiçoamento da proteção cautelar dos administrados, bem como do regime de execução de sentenças.

Em sentido objetivista, evidencia-se a manutenção do conceito vasto de legitimidade para a impugnação de atos, incluindo o Ministério Público e os titulares de interesse direto na anulação do ato, bem como o alargamento dessa legitimidade a pessoas coletivas e órgãos administrativos, para além da ação popular, e ainda, a atribuição de importantes poderes ao Ministério Público, como figura auxiliar da justiça e defesa da legalidade.

## 2.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Através da análise da origem e desenvolvimento histórico do contencioso administrativo, no âmbito de um Estado de Direito, podemos encontrar semelhanças nas bases

---

da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas” (CANOTILHO; MOREIRA, 2005, p. 167); artigo 17.º - “O regime dos direitos, liberdades e garantias aplica-se aos enunciados no título II e aos direitos fundamentais de natureza análoga”; e artigo 18.º/1 - “Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas”, ou seja, sem necessidade de mediação normativa (CANOTILHO; MOREIRA, 2005, p. 17).

dos sistemas jurídico-administrativos Brasileiro e Português, já que ambos sofreram influências comuns, nomeadamente do “modelo francês”.

Porém, atualmente, assumem-se como óbvias as diferenças entre os dois sistemas jurídico-administrativos, apresentando-se o Brasileiro como representativo do sistema de jurisdição única, por influência do sistema anglo-americano, enquanto o Português autonomiza a jurisdição administrativa da jurisdição comum, instituindo um modelo judicialista, de contencioso integralmente jurisdicionalizado, atribuído a uma ordem judicial autónoma, embora de competência especializada.

Para além disso, divergem, ainda, no facto de no Brasil não existir, até à data, legislação processual administrativa, que sirva não só para garantir a defesa da legalidade e da prossecução do interesse público por parte da Administração, mas também para proteger os direitos e interesses legítimos dos cidadãos nas suas relações com entidades administrativas. Assim, a base da Justiça Administrativa Brasileira é o processo civil, apenas havendo certas regras específicas para adaptação às particularidades do contencioso administrativo, enquanto ramo de Direito Público. Este facto e outras questões mais complexas, apontadas anteriormente, podem dificultar, não só a efetividade da proteção judicial do cidadão perante a Administração, mas também a eficiência do Estado de Direito na prossecução dos seus fins; por isso assumem-se hoje como grandes desafios.

Tal como sucede na generalidade dos Estados latino-americanos e europeus, essa lacuna legislativa já não existe em Portugal, que viu a sua legislação processual administrativa sofrer a reforma marcante, atrás exposta em termos gerais, seguindo um rumo mais subjetivista, próximo do “modelo alemão”, consagrando o processo administrativo com um processo de partes e alargando os poderes de cognição e de decisão do juiz perante a Administração, embora com a manutenção ou introdução de alguns aspectos claramente objetivistas.

Estas diferenças justificam-se, não só pelo percurso histórico e pelos diferentes modelos que exercem a sua influência atualmente nos sistemas jurídicos Brasileiro (norte-americano) e Português (alemão), mas também pela própria realidade sociocultural e demográfica dos países em questão. Porém, acreditamos que ambos os sistemas procuram hoje, fundamentalmente, alcançar o equilíbrio entre as finalidades de prossecução do interesse público e da proteção dos direitos subjetivos dos administrados, tendo em vista a garantia de tutela jurisdicional efetiva, no fundo a juridicidade da atividade administrativa, no âmbito dum Estado de Direito Democrático e perante a crescente complexidade e demanda das diferentes realidades jurídicas.



### 3 O PRINCÍPIO DA TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA E SEUS REFLEXOS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

#### 3.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O tópico central da exposição que iremos, neste capítulo, fazer será o da importância do princípio da tutela jurisdicional efetiva no âmbito da chamada Justiça Administrativa, enquanto um dos princípios estruturantes do próprio Estado de Direito, junto com o da divisão de poderes, da legalidade e da garantia do acesso ao direito e à justiça.

Este faz parte dum conjunto de princípios que devem orientar as instituições políticas e judiciárias no sentido de alcançar o equilíbrio entre as finalidades de prossecução do interesse público e da proteção dos direitos subjetivos dos particulares, independentemente do sistema jurídico-administrativo vigente, quer este seja monista, seguido por muitos países, particularmente os da *common law* e os que deles sofrem influência; quer seja dualista, adotado pela maioria dos países europeus; ou ainda da própria existência de legislação processual administrativa específica.

É através do próprio desenvolvimento do Estado de Direito que a garantia de tutela jurisdicional efetiva se veio a afirmar como fundamental, tendo primeiro surgido nas Leis Fundamentais de cada País e, posteriormente, obtendo a sua concretização através das legislações ordinárias referentes à jurisdição administrativa. Podendo-se, deste modo, concluir que existe uma ligação estreita entre a evolução do contencioso administrativo com o desenvolvimento do Estado de Direito.

Desta forma, iremos analisar esta evolução, dando particular ênfase ao “modelo alemão”, já que este exerce atualmente uma influência marcante, não só nos sistemas jurídico-administrativos europeus<sup>27</sup>, mas também nos próprios sistemas latino-americanos<sup>28</sup>. Para tal usaremos como base teórica desta reflexão textos de Sommermann (2009a) e Blanke (2009a), em que estes expõem alguns pontos relevantes do sistema jurídico-administrativo alemão, sustentados pela Lei Fundamental Alemã de Bonn (1949) e pelo Código de Jurisdição Administrativa de 1960 - *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)*. De sublinhar que estes

<sup>27</sup> Como é o caso de Portugal, que ao proceder à relevante Reforma do Contencioso Administrativo atrás referida, através da aprovação do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), se aproximou do “modelo alemão”, em sentido mais subjetivista, embora com notas objetivistas.

<sup>28</sup> Como é o caso do Brasil, que para além da influência do constitucionalismo alemão sobre a sua jurisdição constitucional, acabou por refletir nas suas disposições constitucionais referentes à Administração Pública e princípios que a regem a forte ascendência, não só de outros países europeus, como da própria jurisprudência proveniente do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (SILVA; GRECO, 2009b).

autores adotam uma perspectiva comparada, tendo em vista o fomento da discussão crítica acerca dos pontos de divergência entre os vários sistemas, almejando o aperfeiçoamento e desenvolvimento das instituições político-jurídicas e das suas legislações, no espírito de uma verdadeira cooperação internacional. A partir destes textos referiremos outros que achámos pertinentes para a abordagem deste tema.

Para além disso, iremos tentar traçar um paralelo com algumas disposições da Proposta de Anteprojeto do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa (UFF; DHV, 2009), desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa Efetividade de Jurisdição, do qual fazem parte juristas brasileiros e alemães, pertencentes à Universidade Federal Fluminense (UFF) e à Universidade Alemã de Ciências da Administração Pública de Speyer (DHV), que honrando o espírito de intercâmbio e cooperação internacionais, formularam neste código “princípios e regras de igual aceitação, no estágio de desenvolvimento humanitário já atingido universalmente, tanto por sistemas jurídicos de jurisdição una, quanto de dualidade de jurisdição ou de jurisdição administrativa especializada” (SILVA; GRECO, 2009b, p. 76).

### 3.2 O DESENVOLVIMENTO DA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA

A história da justiça administrativa na Europa, intrinsecamente ligada ao próprio desenvolvimento do Estado de Direito, costuma-se decompor em dois períodos marcantes: o primeiro na segunda metade do século XIX, com o início da discussão acerca de uma justiça administrativa independente face à Administração Pública, o segundo na segunda metade do séc. XX, com o especial destaque dado à garantia da tutela judicial efetiva (SOMMERMANN, 2009b).

Para compreendermos o início da história do contencioso administrativo, assume-se como de máxima importância a referência ao “modelo francês”, para a compreensão do seu desenvolvimento remetemos para o exposto no primeiro capítulo desta exposição, especificamente para a subseção 1.3 (O Desenvolvimento do Contencioso Administrativo).

Porém, enquanto em França e noutros países por ela influenciados (como Espanha, Itália, Portugal) se dava a transição referida, tendo como figura central o Conselho de Estado, nessa mesma época, na Alemanha, dava-se a criação de verdadeiros tribunais administrativos para decisões em última instância, demonstrando um estágio de evolução mais avançado sobre a justiça administrativa. Embora, em primeira instância, ainda fossem competentes órgãos administrativos especializados e vigorasse o princípio da enumeração em

matéria de competência do contencioso administrativo, que limitava as pretensões dos administrados/demandantes a situações jurídicas pré-determinadas pela lei.

Esta evolução, no século XIX, deve ser compreendida à luz do crescimento do próprio Estado de Direito, “[...] concebido como um Estado que protege a liberdade individual e que vincula a Administração Pública às leis emitidas em favor da proteção da liberdade”<sup>29</sup> (SOMMERMANN, 2009b, p. 15), excluindo qualquer arbitrariedade estatal e promovendo o desenvolvimento individual.

Após a Segunda Guerra Mundial, deu-se o desenvolvimento do que hoje se denomina por “modelo alemão”, por influência de concepções anglo-saxónicas, com o surgimento de novas pretensões de proteção jurisdicional plena e efetiva dos administrados através da Lei Fundamental de Bonn de 1949 (com especial destaque para o seu artigo 19 IV).

Desta forma, optou-se por um sistema predominantemente subjetivista, que visa essencialmente a “densificação substancial e procedimental da fiscalização judicial da actividade administrativa, designadamente no que diz respeito à limitação dos poderes discricionários” (ANDRADE, 2007, p. 20), em que os tribunais, organizados em três instâncias, têm como principal missão proteger, de forma completa e efetiva, os indivíduos no exercício dos seus direitos.

Esta missão, tal como explica Sommermann (2009a), tem na sua base uma concepção de Estado de Direito plasmada na própria Lei Fundamental, que, na sua vertente material, se refere à proteção da dignidade humana e da liberdade individual frente aos poderes públicos, e que, por conseguinte, na sua vertente formal, se alicerça num sistema de garantias e princípios que servem para realizar este fim, designadamente, através da primazia da Constituição, da divisão de poderes, da legalidade da atuação administrativa, da tutela judicial através de tribunais independentes, da responsabilidade civil do Estado, da proibição de um tratamento arbitrário, da segurança jurídica e do respeito pelo princípio da proporcionalidade.

Para garantir a proteção judicial efetiva das posições jurídicas subjetivas dos particulares, instaurou-se na Alemanha uma justiça administrativa com amplos poderes, apoiada no Código de Jurisdição Administrativa de 1960 – *Verwaltungsgerichtsordnung* (*VwGO*), através da qual se instituíram vários meios de ação de jurisdição plena, que vão muito além do recurso contencioso como regra e da limitação do princípio da enumeração dos

---

<sup>29</sup> Conceito de *Rechtsstaat*, desenvolvido por Robert Van Mohl, nos anos 30 do século XIX, tendo por base os ideais do Iluminismo e do liberalismo político.

atos sindicáveis, tal como já foi atrás referido na seção 1.3 do capítulo anterior, quando analisámos este modelo.

Em conclusão, assistiu-se, no contexto do desenvolvimento do Estado de Direito, à criação de uma verdadeira Justiça Administrativa e à subsequente jurisdicionalização plena do contencioso administrativo, tendo-se transformado esta numa tendência geral observada na generalidade dos países, desde a segunda metade do séc. XX. Obviamente, tal não implica uma homogeneização dos sistemas, dada a influência que as tradições e o contexto histórico de cada País exercem no delineamento dos respetivos sistemas jurídico-administrativos.

De realçar, igualmente, a contribuição fornecida para esta tendência, quer pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CONSELHO DA EUROPA, 1950), que nos seus artigos 6.º e 13.º, prevê o direito a um processo equitativo (*due process*) e a um recurso efetivo<sup>30</sup>, quer posteriormente pela própria União Europeia, que por intermédio do seu Tribunal de Justiça, com sede em Luxemburgo, consagrou o princípio da tutela judicial efetiva como princípio geral de Direito da União Europeia<sup>31</sup>, devendo ser consagrado e concretizado através de um direito processual adequado por todos os Estados Membros – fenómeno de europeização do direito processual nacional (SOMMERMANN, 2009a).

Atualmente, constata-se uma nova tendência no sentido da subjetivização da justiça administrativa, na generalidade dos países da Europa continental detentores de sistemas de administração executiva, com o intuito de obter uma garantia mais intensa da proteção judicial efetiva dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares.

Todavia, é necessário sublinhar que existe, simultaneamente, uma clara preocupação em inserir dimensões objetivistas nos sistemas jurídico-administrativos, possibilitando desta forma uma maior garantia de defesa da legalidade e, conseqüentemente, dos direitos difusos ou largamente partilhados.

Desta maneira, harmonizam-se os aspectos positivos de cada um dos modelos, já que a finalidade principal da justiça administrativa é “assegurar a juridicidade da actividade administrativa” (ANDRADE, 2007, p. 22) e esta é alcançada, não só pela proteção judicial e efetiva dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, mas também através da prossecução do interesse público e de outros interesses comunitários.

---

<sup>30</sup> Posteriormente, a própria jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, com sede em Estrasburgo, veio a interpretar estes artigos como “critérios de efetividade para os ordenamentos jurídicos nacionais” (SOMMERMANN, 2009b, p. 19), numa abordagem mais objetiva do controlo judicial.

<sup>31</sup> Hoje, formalmente consagrado, com força vinculativa, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no seu artigo 47.º (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Esta ideia foi, igualmente, transposta para a Proposta de Anteprojeto do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa, que no seu artigo 1, referente à finalidade da jurisdição administrativa, estabelece que esta “tem a missão de controlar a legalidade da atuação administrativa, e de proteger e tornar efetivos os direitos subjetivos e interesses legítimos” (UFF; DHV, 2009, p. 1, tradução nossa).

### 3.3 O PRINCÍPIO DA TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA E SEUS REFLEXOS

O princípio da tutela jurisdicional efetiva é considerado como uma concretização da garantia de acesso aos tribunais, que constitui um direito à proteção jurídica através dos mesmos, traduzindo-se no direito a obter uma decisão judicial em prazo razoável, mediante processo equitativo<sup>32</sup>. Assim, esta garantia de acesso aos tribunais pelos cidadãos para defesa dos seus direitos afetados pelo Poder Público pressupõe, não só o direito a uma decisão fundada no direito e uma proteção jurídica eficaz e temporalmente adequada, mas também o direito à execução das decisões dos tribunais (CANOTILHO, 2003).

Tal garantia é considerada pela doutrina como sendo a “coroação do Estado de Direito”, estando presente nas Leis Fundamentais de cada País<sup>33</sup> e tendo sido interpretada pela jurisprudência constitucional alemã como um verdadeiro direito prestacional a uma tutela judicial efetiva e universal, ou seja, completa e sem lacunas (SOMMERMANN, 2009a, p. 2).

Deste modo, surge a tutela jurisdicional efetiva em matéria administrativa, que pode ser compreendida como um verdadeiro direito fundamental a uma proteção judicial individual, ou seja, como um “direito subjectivo público reconhecido a todo e qualquer sujeito de poder agir jurisdicionalmente em defesa da sua esfera jurídica e de encontrar nas instâncias judiciais uma providência adequada à protecção da sua posição jurídica” (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2006, p. 108), desdobrando-se em três dimensões ou vertentes fundamentais, que analisaremos em seguida – a tutela declarativa, a tutela cautelar e a tutela executiva.

---

<sup>32</sup> O direito ao processo equitativo, que tem na sua base a experiência norte-americana do *due process of law*, encontra-se, hoje, positivado em vários instrumentos de Direito Internacional (artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem; artigo 14.º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; e no artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem), bem como nas Leis Fundamentais de cada País.

<sup>33</sup> Veja-se, como exemplo, o artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), em que se estabelece que: “1. A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos. 2. Todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade. 3. A lei define e assegura a adequada protecção do segredo de justiça. 4. Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo. 5. Para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos” (CANOTILHO; MOREIRA, 2005, p. 19).

De ressaltar, ainda, que a tutela jurisdicional administrativa também pode ser entendida como uma garantia institucional, atribuindo ao legislador ordinário a tarefa de implementação de uma organização judiciária que possibilite uma proteção efetiva das posições juridicamente tuteladas, que se mostre eficaz e temporalmente adequada (CANOTILHO, 2003).

Na sua dimensão de tutela judicial declarativa, a jurisdição administrativa deve colocar à disposição dos titulares de posições juridico-administrativamente tuteladas formas processuais adequadas para estes fazerem valer as suas pretensões e obterem, dentro dum prazo razoável, uma decisão que sobre elas se manifeste com força de caso julgado.

Assim, supõe-se que a jurisdição administrativa deixe de ser definitivamente uma jurisdição de poderes limitados, passando-se a reger pelo princípio de plena jurisdição, ou da plenitude dos poderes jurisdicionais. Amplia-se, desta forma, o leque de poderes de pronúncia dos tribunais e respetivas pretensões admissíveis, que não se circunscrevem mais à tradicional anulação de atos e que incluem pretensões dirigidas, não só ao reconhecimento de situações jurídicas subjetivas, mas também à condenação da Administração à adoção ou abstenção de comportamentos, bem como à prestação de factos ou pagamento de quantias devidas. Tal ideia encontra-se subjacente no artigo 2 da Proposta de Anteprojeto do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa (UFF; DHV, 2009).

Tal fortalecimento dos poderes dos juízes também se traduz no alargamento dos poderes de controlo da juridicidade de todas as atuações administrativas<sup>34</sup>, que deve abranger o controlo da legalidade das ações ou omissões da Administração Pública, tanto a nível de legalidade formal ou externa (vícios de competência, procedimento e de forma), como a nível de legalidade material ou interna (vícios de conteúdo), sendo para tal propósito de especial relevância o exame da fundamentação jurídica do ato, como refere a Proposta de Anteprojeto do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa, no seu Capítulo 2 (UFF; DHV, 2009).

Para além disso, deve exercer-se um controlo sobre as próprias faculdades discricionárias da administração, de modo a garantir o respeito pelos princípios da igualdade, proporcionalidade, boa fé e confiança legítima, de modo a evitar-se a arbitrariedade e o desvio ou abuso de poder. Porém, de notar, que tal controlo deve ter sempre como limite o princípio

---

<sup>34</sup> Atuação administrativa deve ser entendida, no âmbito do conceito adotado pela Proposta de Anteprojeto do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa, como toda “a ação ou omissão de pessoas ou órgãos públicos no exercício de uma função administrativa, ou de pessoas ou órgãos privados no exercício de um poder público” (UFF; DHV, 2009, p. 1, tradução nossa).

da separação e interdependência de poderes e o respeito pelos espaços de valoração próprios do exercício da função administrativa<sup>35</sup>.

Na referida Proposta de Anteprojeto do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa, no capítulo relativo aos princípios processuais, o artigo 24 dispõe que “o processo na jurisdição administrativa deve assegurar a realização da tutela judicial efetiva dos direitos e interesses legítimos, bem como garantir a paridade de armas e a imparcialidade do juiz” (UFF; DHV, 2009, p. 6, tradução nossa).

Diretamente relacionada com o tema da tutela judicial está também a questão da legitimidade para interpor uma ação no âmbito da jurisdição administrativa, optando a Proposta de Anteprojeto do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa, no seu artigo 31, por atribuir a legitimidade processual ativa “[...] às pessoas que invoquem uma lesão ou um risco de lesão de um direito subjetivo ou de interesse legítimo” (UFF; DHV, 2009, p. 7, tradução nossa)<sup>36</sup>.

Assim, entre as posições jurídicas protegidas incluem-se os direitos fundamentais e os restantes direitos subjetivos públicos e privados, bem como outros interesses juridicamente protegidos não reconduzíveis a direitos subjetivos (em sentido estrito). Para aferir a existência dessas posições jurídicas importa averiguar, em termos tendenciais, se existe uma norma material (lei, regulamento, estatuto, contrato) cujo fim seja, ou, pelo menos, seja também, a proteção de interesses dos particulares, de maneira a que estes, baseando-se nela, possam deter um “[...] poder jurídico individualizado legitimador da defesa dos seus interesses contra a administração” (CANOTILHO, 2003, p. 504), tendo por referência a teoria do fim da proteção da norma.

Desta forma, interesse legítimo pode ser definido como uma situação jurídica subjetiva material favorável, com relevância jurídica *ab initio*, que concede um poder de reação ou impugnatório, reconhecido juridicamente a quem seja ofendido na sua esfera jurídica por uma atuação ilícita, ilegítima e antijurídica, mas que pré-exista à produção do facto lesivo (BLANKE, 2009a).

---

<sup>35</sup> De ressaltar que, em Portugal, os poderes de substituição dos tribunais administrativos se circunscrevem a casos em que a prática e o conteúdo do ato sejam estritamente vinculados, ou quando haja uma decisão única possível no caso concreto, com clara valorização da segurança e da confiança jurídicas, sendo limitados aos casos de proteção de direitos, liberdades e garantias e execução de sentenças (ANDRADE, 2007).

<sup>36</sup> Importa ter em consideração as definições destes conceitos, explicitadas no título preliminar da Proposta de Anteprojeto do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa, a saber: “direito subjetivo: todo o interesse individual legalmente protegido; interesse legítimo: todo interesse legalmente protegido que proporcione uma vantagem objetiva ao demandante, sem que constitua necessariamente um direito subjetivo” (UFF; DHV, 2009, p. 1, tradução nossa).

Diferentemente, na Alemanha, a Lei Fundamental de Bonn, na sua cláusula geral referente à tutela judicial do cidadão, apenas se refere expressamente aos direitos subjetivos em sentido estrito; sendo o conceito de direito subjetivo público o ponto central no tocante à tutela judicial no direito administrativo alemão e no respetivo Código de Jurisdição Administrativa. Assim, a doutrina alemã maioritária exclui do âmbito de proteção do dispositivo constitucional, bem como do artigo do Código de Jurisdição Administrativa acerca da legitimidade para interpor uma ação, os chamados “direitos reflexos”, já que é do entendimento geral que se corre o risco de estender a proteção rumo a uma ação popular (BLANKE, 2009a)<sup>37</sup>.

Ainda relativamente à legitimidade para intervir em juízo, a Proposta de Anteprojeto do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa, no seu artigo 31 (3) refere a hipótese de atribuir aquela a pessoas privadas, ou órgãos públicos independentes que defendam interesses difusos, definidos como “interesses de natureza indivisível de um grupo de pessoas ligadas por circunstâncias de facto” no seu título preliminar (UFF; DHV, 2009, p. 1, tradução nossa).

Como Blanke (2009a, p. 32, tradução nossa) explica, os interesses difusos ou coletivos representam uma verdadeira “ruptura com o paradigma tradicional da teoria clássica do interesse jurídico”, cuja inclusão nos ordenamentos jurídicos por todo o mundo é compreendida pelo surgimento dos chamados “direitos humanos de terceira geração”, diretamente ligados ao princípio da solidariedade intergeracional, entre os quais se destacam o direito ao meio ambiente, à paz e ao património comum da humanidade. Estes fazem parte de uma ampla gama de interesses indiferenciados e multilaterais e que, por serem direitos que pertencem ao sujeito individual enquanto membro de uma coletividade, têm sido denominados de “direitos subjetivos coletivos”<sup>38</sup>.

Deste modo, importa ainda referir que relativamente a estes interesses, que não são apenas gerais e difusos, como também públicos, uma vez que incidem sobre aspectos vitais para a coletividade no seu conjunto (BLANKE, 2009a), são muitos os ordenamentos

---

<sup>37</sup> Para tal, baseia-se na teoria da norma protetora, defendida por Ottmar Bühler, que define o carácter subjetivo de uma norma de direito público segundo a sua dimensão protetora. Desta forma, a existência de um direito público subjetivo na pessoa atingida por uma medida administrativa é o fator decisivo para se inferir a legitimidade de uma ação judicial administrativa e para se excluir a legitimidade da ação popular (BLANKE, 2009a).

<sup>38</sup> Como refere Rister (2007, p. 231), “as notas básicas dos interesses difusos são: indeterminação dos sujeitos; indivisibilidade do objeto; intensa conflituosidade; duração efêmera, contingencial”, sendo que esta última nota encontra-se diretamente ligada à irreparabilidade da sua lesão e à consequente importância dos princípios da prevenção e da precaução, que impõe a existência de medidas cautelares ou preventivas. Para além de que a nível da sua titularidade, estes se caracterizam pela sua “transindividualidade”, ligada quer ao princípio da indivisibilidade dos benefícios, quer ao princípio da não-exclusão dos beneficiários, daí terem na sua génese os valores de solidariedade e de integração (RISTER, 2007, p. 473).



jurídicos, de entre os quais se encontram o Português e o Brasileiro, que abrem o caminho para a consagração, não só de ações coletivas e ações civis públicas<sup>39</sup>, mas da ação popular<sup>40</sup>.

Contudo, tem-se vindo a constatar que as condições para o exercício da ação popular devem ser bem delimitadas pela lei ordinária que a consagre, uma vez que apesar desta representar um modo de exercício da cidadania ativa, no âmbito de uma democracia que se pretende participativa, pode acarretar, nomeadamente, riscos de criação de litígios em massa, de decisões conflituantes, que venham a ameaçar a segurança jurídica e semear o descrédito no funcionamento da Justiça.

Na Alemanha, as leis ordinárias relativas à proteção do meio ambiente, particularmente a Lei Federal de Proteção da Natureza, não estabelecem uma ação popular, como por exemplo acontece na legislação portuguesa ou espanhola, mas permitem um controlo parcial de legalidade, ou seja, um controlo jurídico objetivo, através de associações de defesa do ambiente, desde que se verifiquem pressupostos cumulativos determinados (BLANKE, 2009a), refletindo um claro esforço de adaptação, tornando mais ampla a legitimidade processual ativa, devido à influência exercida pela Política Ambiental da União Europeia sobre as legislações dos Estados Membros.

A vertente de tutela cautelar dos direitos e interesses acionáveis em juízo constitui uma componente fundamental do direito à tutela jurisdicional efetiva, através da possibilidade de adoção de providências de urgência destinadas a acautelar o efeito útil da decisão judicial durante a pendência do processo declarativo. De sublinhar, que esta se revela decisiva para a efetividade, quer da tutela declarativa, quer da tutela executiva, já que aquela se encontra atualmente condicionada pelo fator tempo.

Refletindo tal preocupação, a Proposta de Anteprojeto do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa, no seu título 5, refere a possibilidade do tribunal adotar “[...] medidas provisórias de natureza conservatória ou satisfatória e qualquer outra necessária para garantir a efetividade da tutela judicial” (UFF; DHV, 2009, p. 10,

---

<sup>39</sup> Vem consagrada na Constituição Federal Brasileira no artigo 129, III e § 1º, que dispõe que uma das funções institucionais do Ministério Público é “[...] promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988).

<sup>40</sup> No caso Português, consagrada no artigo 52.º/3 a) da CRP, em que se consagra esse direito para, especificamente, “[...] promover a prevenção, a cessação, ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural” (CANOTILHO; MOREIRA, 2005, p. 39). No caso Brasileiro, o direito ao exercício da ação popular vem consagrado constitucionalmente no artigo 5º, LXXIII, em que se estabelece que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (BRASIL, 1988).

tradução nossa), articulando o critério do *periculum in mora* com o do *fumus boni iuris* e determinando que o tribunal proceda à ponderação em conjunto dos vários interesses presentes, públicos e privados, de modo a introduzir um maior equilíbrio no domínio do acesso à justiça cautelar.

O artigo 47 da Proposta de Anteprojeto do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa (UFF; DHV, 2009) trata especificamente do efeito suspensivo automático, que é considerado pela doutrina alemã como o mecanismo mais forte de proteção de atos administrativos, que se destina a impedir, na medida do possível, os efeitos dos factos consumados (SOMMERMANN, 2009a).

Porém, este é reconhecido em apenas alguns países (Alemanha, Finlândia e Áustria), devido à presunção de legalidade dos atos administrativos que vigora na maioria dos ordenamentos jurídicos, que temem igualmente o risco de paralisação da Administração ativa. Outros países, como é o caso de Portugal, preveem a possibilidade do efeito suspensivo ser concedido apenas pelo tribunal e aferidos certos pressupostos específicos, nomeadamente não se verificar com o seu reconhecimento um grave prejuízo para o interesse público.

Finalmente, a jurisdição administrativa só honrará o princípio da tutela jurisdicional efetiva se colocar à disposição de quem tenha obtido uma decisão jurisdicional, com força de caso julgado, medidas processuais adequadas para concretizar, ou impor os efeitos dessa mesma decisão aos respetivos destinatários ou sujeitos passivos, procedendo, assim, à sua execução, ou seja, à sua materialização no campo fáctico (AMARAL; ALMEIDA, 2007).

A Proposta de Anteprojeto do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa trata da questão da execução de sentenças no seu título 8, referindo algumas das medidas a serem fixadas pelo tribunal a fim de obter a execução completa e em prazo razoável das suas decisões. Mais especificamente no seu artigo 58 refere a possibilidade de se determinar uma multa coercitiva, independente de danos e prejuízos, bem como a de se proceder ao embargo de bens públicos e, ainda, à execução subsidiária a expensas da administração condenada (UFF; DHV, 2009).

No seu artigo 60 estabelece, ainda, em decorrência direta da obrigatoriedade das decisões judiciais e da sua prevalência sobre decisões de autoridades administrativas, a responsabilidade civil, disciplinar e criminal da autoridade, agente ou funcionário que não der cumprimento à decisão judicial (UFF; DHV, 2009).

Tanto na Alemanha, como em Portugal, as respetivas legislações sobre jurisdição administrativa consagram regras especiais referentes à execução de sentenças dirigidas contra a Administração, tanto em relação à execução para prestação de factos ou de coisas, como relativamente à execução para pagamento de quantia certa, remetendo para as disposições dos respetivos Códigos de Processo Civil, no que não for de carácter específico, por se tratar da execução forçada contra a Administração Pública.

De notar, que esta execução forçada, muitas vezes na prática, em alguns países, acaba por se deparar com vários obstáculos, nomeadamente a nível de dotação orçamental, sendo um tema que merece aprofundamento por parte de países que se defrontem com esta ineficácia das execuções, que acaba por pôr em causa a efetividade das próprias decisões. Diferentemente, na Alemanha, tal problema não se verifica, devido à sua cultura administrativa e ao seu sistema de responsabilidade dos funcionários, que não se coadunam com o incumprimento pela autoridade pública de uma decisão judicial (BLANKE, 2009b).

### 3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A afirmação do princípio da tutela jurisdicional efetiva como um princípio orientador do Estado de Direito, caracterizado pelo fortalecimento dos direitos de defesa dos particulares contra as intervenções dos poderes públicos com vista a garantir a esfera de liberdade e direitos individuais, deu-se a par do desenvolvimento da própria Justiça Administrativa, que deixou definitivamente de ser uma jurisdição de poderes limitados, para se passar a nortear pelo princípio da plena jurisdição.

Assim, a realização do atual Estado de Direito Social só se pode dar mediante a contribuição das legislações nacionais relativas à jurisdição administrativa rumo à consagração de uma tutela judicial efetiva, abrangente e temporalmente adequada, que abarque as suas várias vertentes - declarativa, cautelar e executiva -, de modo a alcançar o necessário equilíbrio entre a proteção judicial dos direitos e interesses legítimos dos particulares e a prossecução do interesse público e de outros interesses comunitários.

Atualmente, fruto dos processos de internacionalização e europeização da jurisdição administrativa, assiste-se a um esforço de adaptação dos ordenamentos jurídicos nacionais a conceitos orientadores comuns de tutela judicial efetiva, de modo a enfrentar os novos desafios com que se deparam. Para tal, será da máxima importância o incremento de iniciativas de intercâmbio e cooperação internacionais, tendo em vista o aperfeiçoamento dos sistemas jurídico-administrativos envolvidos, sendo o reconhecimento do direito à tutela

judicial efetiva como elemento essencial do Estado de Direito um excelente ponto de partida para o fomento do diálogo entre países europeus e latino-americanos, como referido por Sommermann (2009a). A Proposta de Anteprojeto do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa (UFF; DHV, 2009) acaba por ser um bom exemplo do quão frutífero se poderá revelar tal diálogo.

## 4 AS NOVAS TECNOLOGIAS DE COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO NA JUSTIÇA: A REALIDADE PORTUGUESA

### 4.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O surgimento da informática, como modo de tratamento automático da informação através de meios e equipamentos adequados para o efeito, e da eletrónica de um modo geral e seu posterior desenvolvimento, teve um profundo impacto nas formas de comunicação humana e de tratamento da informação. Assim, tornaram-se possíveis, quer a “comunicação eletrónica”, através do uso de equipamentos e redes informáticas, transpondo barreiras de espaço e de tempo, quer o “tratamento automático de informações”, com incontestáveis ganhos a nível de tempo e energia. É com base neste domínio do fenómeno informático que Pereira (2009) afirma a mais que provável transformação do século XXI no século da “sociedade electrónica”<sup>41</sup>, ainda que as suas bases provenham dos dois séculos anteriores.

Deste modo, é no contexto de uma “sociedade tecnológica e de informação”<sup>42</sup>, como a em que vivemos hoje, que se tornam cada vez mais relevantes as Novas Tecnologias de Comunicação e Informação (NTCI), que basicamente consistem num tipo de instrumentos tecnológicos, entre eles, computadores, redes informáticas, sistemas de videoconferência e de gravação de audiências em formato digital, portais eletrónicos, internet e correio eletrónico, que vêm sendo instituídas nos tribunais, desde os anos 80 do século passado (MACHADO; SILVA; SANTOS, 2008), com o objetivo de maximização da eficácia e celeridade, de modo a evitar a morosidade na tramitação e tomada de decisões.

Assim, as NTCI vêm desempenhando um papel fulcral na Justiça, nomeadamente no que toca à gestão da informação nos tribunais<sup>43</sup> (CORDEIRO; GOMES, 2009), podendo-se falar do fenómeno atual de tecnologização da Justiça, criando um novo

---

<sup>41</sup> Pereira (2009, p. 21) descreve essa sociedade do futuro, denominada de “electrónica” ou “automatizada”, como sendo aquela em que “se desenvolverão as relações entre os cidadãos e a sua administração de uma forma agilizada, automatizada, simplificada e célere, enfim, próxima”.

<sup>42</sup> Pereira (2009, p. 18 e 19) define a “sociedade de informação e da comunicação” como sendo um “modelo de organização comunitária que, visando a máxima expansão e difusão da informação e a ágil e imediata comunicação da mesma, utiliza como suporte primacial as tecnologias de informação e comunicação”. Já Machado, Silva e Santos (2008) caracterizam tal sociedade pela relevância que a ciência e a tecnologia assumem tanto a nível da economia, cultura e política, como a nível do grau de democracia das sociedades contemporâneas.

<sup>43</sup> Gestão da informação é definida por Cunha e Cavalcanti (2008, *apud* CORDEIRO; GOMES, 2009, p. 11) como o “conjunto de atividades relacionadas com o ciclo da informação em uma organização o qual inclui a coleta, processamento, armazenamento, fluxo, recuperação da informação e o seu uso efetivo, geralmente com o apoio de sistemas autorizados”.

paradigma da mesma – a “Justiça Tecnológica”, conceito apresentado por Machado, Silva e Santos (2008) e ampliado por Cordeiro e Gomes (2009); teremos estas obras, bem como a de Santos (2005) como bases teóricas para esta breve reflexão.

A pergunta essencial a que tentaremos responder é a seguinte - Que melhorias são esperadas a partir do emprego das Novas Tecnologias de Comunicação e Informação (NTCI) para uma justiça mais célere e eficaz?

O campo empírico de estudo para a breve reflexão acerca da questão da gestão da informação nos tribunais será essencialmente o caso Português, em termos gerais, uma vez que é esta a realidade com que tivemos mais contacto desde sempre.

Para a elaboração deste capítulo é importante ressaltar que adotámos a seguinte metodologia: desenvolvimento de pesquisa, leitura e análise bibliográfica, partindo do rol indicado como bibliografia básica para a disciplina de Comunicação Científica, Gestão Documental e Arquivística, bem como do material gentilmente cedido no decorrer do módulo, e indo um pouco além pesquisando outros textos considerados como pertinentes, embora sempre reconhecendo a limitação quer de tempo, quer do próprio conhecimento, dado ter sido esta a primeira oportunidade dum contacto mais reflexivo e aprofundado com tal matéria.

Para esse efeito, utilizaram-se quer bibliotecas científicas e bases de dados bibliográficas eletrónicas, como também a Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra para proceder à consulta presencial do seu acervo, após busca no seu catálogo *online*<sup>44</sup>.

Este trabalho tem, assim, na sua base estudos jurídicos existentes e legislação pertinente, obtidos através de livros, artigos publicados em revistas especializadas, dissertação académica, textos publicados na Internet e sítios de informação jurídica *online*. É importante também destacar o uso do sítio do Observatório Permanente de Justiça Portuguesa como fonte secundária de pesquisa<sup>45</sup>. Para além disso, é relevante sublinhar que tivemos como sustentáculo para a composição deste a experiência de poucos anos, mas de intensa vivência nos tribunais e em escritório de advogados, como requisito fundamental para aquisição da cédula profissional para o exercício da advocacia.

A nossa análise passará, em primeiro lugar, pelo conceito de “Justiça Tecnológica” e sua relação com as NTCI; daí passaremos para a observação das melhorias que se esperam pelo emprego das NTCI nos tribunais, partindo das explicitadas pelos autores acima identificados nas respetivas obras e tentando ir um pouco além, concretizando através

---

<sup>44</sup> Disponível em <<http://webopac.sib.uc.pt/search~S20>>. Acesso em: 10 out. 2011.

<sup>45</sup> Disponível em <<http://opj.ces.uc.pt/>>. Acesso em: 10 out. de 2011.

de alguns instrumentos específicos empregues na realidade jurídica portuguesa. Porém, achámos pertinente, por fim, identificar as precauções que deverão ser levadas em conta na aplicação das NTCI, que muitas vezes são expressas como riscos ou desvantagens da mesma, pois embora ultrapassasse o âmbito da pergunta essencial que procurámos responder, pareceu-nos prudente abordar, ainda que de uma forma muito breve e sintética este tema, como modo de alertar para os perigos da apologia em demasia da utilização das novas tecnologias. Desta forma, quisemos deixar claro que não obstante o objeto principal deste capítulo seja a análise das melhorias que a aplicação das NTCI pode trazer para a Justiça, não nos esquecemos, em nenhum momento, dos riscos que ela comporta e a precaução e o bom senso que são necessários para o seu manejo como um mero instrumento e não como um fim em si mesmo.

#### 4.2 A RELAÇÃO ENTRE AS NTCI E OS TRIBUNAIS – “JUSTIÇA TECNOLÓGICA”

É a partir da década de 90 do século XX que emerge a questão da relação das Novas Tecnologias da Comunicação e Informação com os Tribunais (SANTOS, 2005), dada a utilização crescente das primeiras para agilizar todos os procedimentos judiciais, na busca cada vez mais premente da celeridade, flexibilização, desmaterialização e eficácia da Justiça. A realização desses objetivos passa, inevitavelmente, “[...] pela implementação de sistemas de automação e de simplificação capazes de desburocratizar procedimentos e acelerar o processo de tomada de decisões” (PEREIRA, 2009, p. 21).

É interessante observar como Santos (2005, p. 84) analisa esta relação, separando dois “vectores” distintos: o primeiro, “o direito como variável independente”, em que está intrínseca a questão da “capacidade e vontade regulatória do Estado e do Direito”, com o intuito de minorar o “impacto da expansão exponencial” das NTCI no direito e suas instituições, nomeadamente nos tribunais; o segundo, “o direito como variável dependente”, relaciona-se com este mesmo impacto.

De notar que o primeiro vetor se encontra verdadeiramente ligado à necessidade de regulação, não só do fenómeno da informática, como da sua difusão e utilização, e que acabou por levar à autonomização da “Informática Jurídica” e do “Direito da Informática”<sup>46</sup>. A primeira, tal como Pereira (2009, p. 13 e 14) refere, tem a sua aplicação dividida em quatro grandes ramos: o da “actividade de elaboração normativa”, automatizando

---

<sup>46</sup> Segundo Pereira (2009, p. 12), a primeira tem como objetivo a “[...] definição e regulação das formas de aplicação das tecnologias de informação e comunicação ao serviço do Direito”, enquanto o “Direito da Informática” propõe-se “[...] abordar as questões jurídicas associadas ao tratamento automático da informação”.

os próprios processos de produção de normas e controlando a sua aplicação; o da “administração da justiça”, facilitando a gestão processual, diminuindo a excessiva, e por isso intolerável, burocracia e procedendo à desmaterialização de processos<sup>47</sup>; o da “comunicação de informação jurídica”, através do processo de comunicação eletrônica, assistido pela digitalização dos documentos, ultrapassando entraves temporais ou espaciais; o do “tratamento da documentação jurídica”, facilitando o acesso e consulta de documentos jurídicos (legislação, jurisprudência, ou doutrina) depositados ou registados em bases de dados *online*.

Porém, este trabalho deverá ter sobretudo em conta o segundo vetor atrás referido, nomeadamente a questão do impacto das NTCI vista pela vertente destacada por Santos (2005, p. 85) relativa à “operacionalidade organizacional interna dos tribunais” que traz à tona, nomeadamente, o tema da “informatização dos tribunais, as novas técnicas de gestão e seu impacto nas relações inter-profissionais no interior dos tribunais”. Assim, somos remetidos para a conclusão apresentada por Cordeiro e Gomes (2009) da verdadeira relevância das NTCI na mutação das práticas de gestão da informação nos tribunais.

Antes de partirmos para a análise das efetivas mudanças que se podem verificar aquando da incorporação das NTCI nos tribunais, é importante explicar, em termos gerais, o conceito operacional de “Justiça Tecnológica” exposto por Machado, Silva e Santos (2008, p. 22), que no fundo serve de utensílio para a análise dos fenómenos da tecnologização da Justiça, unindo dois conceitos, o de “Justiça”, como “conjunto de instituições envolvidas na administração dos códigos legais, ou seja, tanto o ramo do executivo responsável pela área da Justiça, como toda a estrutura orgânica sob a tutela da Justiça enquanto órgão de soberania”, e o de “Tecnológica”, que ambiciona expressar a referida implementação do progresso tecnológico nos tribunais, especificamente através das NTCI.

Os mesmos autores referem que tal conceito tem como suas componentes fundamentais a “humana” e a “material”, que se desdobram por sua vez em “cinco dimensões de análise – os operadores judiciais, os cidadãos, os tribunais, as novas tecnologias de informação e comunicação e as ciências forenses” (MACHADO; SILVA; SANTOS, 2008, p. 23). Destacam, ainda, como elementos indispensáveis para a compreensão e articulação destas

---

<sup>47</sup> Conceito que iremos mais tarde abordar, mas que importa, desde já, deixar referida a definição dada pelo mesmo autor que o compreende como “o complexo de situações em que, no âmbito de determinado procedimento legalmente detalhado, se opera normativamente uma substituição do papel físico em que se corporizam os documentos que o integram por um equivalente electrónico, com valor e efeitos jurídicos equiparados àqueles” (PEREIRA, 2009, p. 13).



dimensões a “desmaterialização”, ligada à segunda componente, referente a meios e recursos utilizados para alcançar objetivos de rapidez, instantaneidade e agilização processual, e a “confiança”, aliada à primeira componente.

Para o aperfeiçoamento deste modelo operacional veio contribuir o valioso acréscimo oferecido por Cordeiro e Gomes (2009), que na sua pesquisa vieram complementar as dimensões humana e material referidas com os conceitos de “legitimação” e “rapidez”, bem como acrescentar “outros atores/produtores de conhecimento sobre a área do Direito” e “outras organizações” às mesmas, respetivamente. Este aditamento é explicado pelas autoras como tendo na sua origem, por um lado a “necessidade de compreender as representações feitas pelos referidos atores sobre a tecnologia a serviço da justiça” e por outro lado, a apreciação que estes mesmos fazem daquelas “[...] na gestão da informação e no processo de comunicação científica e a sua aceitação, quando consideradas legítimas” (CORDEIRO; GOMES, 2009, p. 7).

Tendo em mente este esquema conceitual partiremos para a enumeração das melhorias que são esperadas pelo emprego das NTCI na Justiça, tendo em vista os objetivos de celeridade e eficácia.

#### 4.3 POTENCIALIDADES DA UTILIZAÇÃO DAS NTCI NOS TRIBUNAIS PORTUGUESES

Uma das maiores inquietações da sociedade contemporânea consiste na luta por uma Justiça mais eficaz e célere, dado o aumento significativo da litigiosidade, sobretudo do fenómeno preocupante dos processos em massa, em decorrência de transformações sociais e económicas e de uma maior consciencialização por parte dos cidadãos dos seus direitos, que podem acabar por levar à paralisação do próprio sistema judicial.

Tal situação acaba por revelar as debilidades de um sistema judicial afetado pela morosidade na resolução dos litígios e burocratização excessiva, o que leva não só à diminuição da eficácia das decisões judiciais, como à perda de confiança no funcionamento dos tribunais. Perante esta situação insustentável, todos os operadores judiciários vêm pugnando por uma melhoria das condições de acesso e comunicação com os tribunais, bem como por iniciativas que tenham como mote principal a simplificação e a desmaterialização processual (PEREIRA, 2009).

É nesse sentido que o fenómeno da desmaterialização tem sido apontado como essencial para se alcançarem as seguintes vantagens, elencadas por Pereira (2009, p. 47),

“comunicação essencialmente bilateral e imediata; automatização; auto-suficiência; controlo e estatística; simplificação; economia de meios”, para além de permitir uma melhor organização de processos, através de arquivos em suporte informático imaterial e possibilitar a transmissão eletrónica de informação através de redes.

Para tal ser possível é indispensável o processo de digitalização<sup>48</sup>, que veio revolucionar o tratamento da informação, com ganhos a nível de armazenamento (de grandes quantidades em memórias de tamanho reduzido), de reprodução com qualidade e de transmissão com maior facilidade e imediatez, bem como de conservação.

Em Portugal, a revolução das novas tecnologias na área da Justiça teve como marco inicial a implementação do “Programa de Informatização Judiciária”<sup>49</sup>, em 1998, através do reconhecimento de que os métodos de trabalho e formas de registo empregues nos tribunais já não eram conciliáveis com o ritmo que o próprio Judiciário e, em última análise, a sociedade demandavam. Deste modo, mostrou-se necessário acelerar o processo de modernização do sistema de Justiça, tornando-o mais célere, transparente e acessível para os cidadãos. Assim, este programa tinha como principais objetivos:

- a) Dotar os tribunais de infra-estruturas informáticas e de comunicação que possibilitem a produção e circulação interna de informação por via electrónica e garantam a sua ligação com o exterior em condições de segurança e qualidade de acesso;
- b) Produzir e implantar soluções informáticas de suporte automático à gestão de processos que permitam o registo inicial e o acompanhamento de todo o ciclo processual, sem redundâncias de informação, e automatizem as tarefas repetitivas, apoiando a execução mais célere e o controlo dos actos necessários e a produção electrónica de documentos com reutilização dos dados já registados;
- c) Definir e criar, ou consolidar, as estruturas de administração e de suporte dos sistemas informáticos dos tribunais;
- d) Melhorar o sistema de produção e acesso às bases de dados jurídicas (PORTUGAL, 1998, p. 2).

Porém, deve considerar-se 2001 como o ano de concretização da aposta nas NTCI no setor da Justiça, quer pelas recomendações comunitárias que no mesmo ano vieram confirmar a importância e utilidade das mesmas para o sistema judicial em geral e para a atividade jurisdicional em particular, quer pelo intenso processo de alterações legislativas,

---

<sup>48</sup> Definida por Pereira (2009, p. 48) como sendo “a codificação por um equipamento informático de uma mensagem incorporada num documento em suporte físico, por forma a garantir que o destinatário apenas aceda a essa mensagem após a compatível descodificação e posterior reprodução”.

<sup>49</sup> Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 138/98, de 4 de dezembro, tendo especial atenção ao seu artigo 4.º que enuncia os objectivos principais do referido “Programa”. Disponível em: <<http://digestoconvidados.dre.pt/digesto/pdf/LEX/306/99397.PDF>>. Acesso em: 29 nov. 2011.

sobretudo no âmbito do processo civil português<sup>50</sup>, que tornou possível a apresentação de peças processuais em suporte digital e o recurso a sistemas de videoconferência para a inquirição, não só de testemunhas com residência fora da área do Tribunal, como também de peritos (MACHADO; SILVA; SANTOS, 2008).

De notar que no mesmo ano foi criado o Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça (ITIJ), um instituto público integrado na administração indireta do Estado que desempenha atribuições gizadas pelo Ministério da Justiça, sob superintendência e tutela do respetivo Ministro. O ITIJ é responsável pelo estudo, conceção, condução, execução e avaliação dos planos de informatização e atualização tecnológica da atividade dos órgãos, serviços e organismos integrados na área da justiça<sup>51</sup>. É importante sublinhar que no âmbito da reforma da Administração Pública em curso e do concernente Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), foi emitida uma nova Lei Orgânica do Ministério da Justiça<sup>52</sup>, que procede à reestruturação do mesmo, nomeadamente extinguindo o mencionado instituto e integrando as suas atribuições no novo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ), que passará a desempenhar as mesmas aquando da aprovação do respetivo diploma orgânico.

As atuais disposições do Código de Processo Civil português, que consagram o princípio da primazia da transmissão eletrónica de atos processuais em relação aos restantes meios de comunicação dos mesmos, são fruto do intenso processo legislativo referido. Deste modo, os atos praticados por meios eletrónicos possuem igual valor e força probatória que os expedidos pelos meios tradicionais. Saliente-se que esta preferência consagrada legalmente se estende às próprias secretarias judiciais, que têm o dever de proceder à digitalização das peças processuais entregues pelas partes em suporte de papel<sup>53</sup>. Destaque-se, igualmente, a

---

<sup>50</sup> Ver nesse sentido o Decreto-Lei n.º 183/2000, de 10 de agosto, que veio a ser complementado pela Lei n.º 30-D/2000, de 20 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de dezembro e, por fim, pelo Decreto-Lei n.º 303/2007, de 24 de agosto (NETO, 2008), todos disponibilizados no sítio do Diário da República Eletrónico. Disponível em: <<http://www.dre.pt/>>. Acesso em: 10 out. 2011.

<sup>51</sup> O seu sítio oficial é <<http://www.itij.mj.pt/PT/Paginas/Default.aspx>>. Acesso em: 10 out. 2011.

<sup>52</sup> Pelo Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro, merecendo especial atenção o artigo 24.º, que estabelece a criação do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos de Justiça, I. P., a extinção através da fusão do Instituto das Tecnologias da Informação na Justiça, I. P. e do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P. e a reintegração das suas atribuições no recém-criado instituto público, sendo estas enumeradas no artigo 14.º do mesmo diploma. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2011/12/24900/0548105490.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2012.

<sup>53</sup> Cfr. artigo 150.º do Código de Processo Civil (NETO, 2008, p. 276).

consagração expressa da possibilidade de notificações eletrônicas judiciais<sup>54</sup>, aplicando-se não só a nível do processo civil, mas também a nível do processo administrativo e fiscal.

Quanto à tramitação eletrónica em si, ela vem regulada no artigo 138.º-A do Código de Processo Civil, que refere a necessidade de que este tipo de tramitação garanta a “[...] integralidade, autenticidade e inviolabilidade” do processo (NETO, 2008, p. 258), e que remete a respetiva regulamentação para legislação avulsa ao Processo Civil, *in casu*, para a Portaria n.º 114/2008, de 6 de fevereiro<sup>55</sup>.

Tal Portaria (PORTUGAL, 2008b) é de especial importância uma vez que ela se insere no projeto de “Desmaterialização, eliminação e simplificação de actos e processos na Justiça”<sup>56</sup>, que se propõe, nomeadamente, a melhorar o acesso à justiça e a agilizar os métodos de trabalho nos tribunais através da uso intensivo e do aproveitamento das potencialidades das novas tecnologias. Este abarcou várias etapas desde a conceção até à disponibilização e renovação de novos instrumentos de trabalho e aplicações informáticas, passando também pela formação, tanto inicial, como permanente das várias camadas de profissionais da área da Justiça, e, por fim, pela aprovação de instrumentos normativos adequados para o efeito.

Quanto às melhorias visadas por este projeto, estas traduziram-se, em termos gerais: no aperfeiçoamento das relações entre as partes e os seus mandatários com o tribunal, possibilitando o acesso, consulta e tramitação do processo através da Internet; na simplificação da metodologia de trabalho com o auxílio das novas tecnologias, reduzindo as tarefas repetitivas e desnecessárias, designadamente com a prática de atos pelos magistrados e secretarias através de aplicações informáticas; e na possibilidade de desenvolvimento de novos, mais completos e eficientes, métodos de gestão e de organização do trabalho no setor da justiça<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Cfr. artigo 254.º/2 do Código de Processo Civil (NETO, 2008, p. 368).

<sup>55</sup> Atente-se que tal diploma já foi fonte de sucessivas modificações, nomeadamente, tendo sido republicado pela Portaria n.º 1538/2008, de 30 de dezembro, alterada pelas Portarias n.º 458-B/2009, de 4 de maio, n.º 975/2009, de 1 de setembro e n.º 65-A/2010, de 29 de janeiro. E mais recentemente ainda, foi alterado pelas Portarias n.º 195-A/2010, de 8 de abril e n.º 471/2010, 8 de julho, revelando uma preocupação constante com a atualização e aperfeiçoamento neste campo. Todos os diplomas mencionados estão disponibilizados para consulta no sítio do Diário da República Eletrónico. Disponível em: <<http://www.dre.pt/>>. Acesso em: 10 out. 2011.

<sup>56</sup> Tal projeto, iniciado em julho de 2005, teve a sua concretização plena no ano de 2009, sendo este o resultado de um processo evolutivo e de um agrupamento de ações combinadas, contando com o envolvimento de vários organismos do Ministério da Justiça, designadamente, o Gabinete de Política Legislativa e Planeamento - GPLP; a Direção-Geral da Administração da Justiça - DGAJ; e o já referido Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça – ITIJ (MACHADO; SILVA; SANTOS, 2008).

<sup>57</sup> Trata-se, no fundo, da criação de “modelos de simplificação dos formalismos e de atenuação dos malefícios amiúde reconhecidos à reprodução de circuitos burocráticos de inenarrável extensão”, que Frota (1998, p. 529) defendeu.

Relativamente às medidas concretas implementadas pela Portaria, a primeira reporta-se à regulação da forma de apresentação a juízo, por transmissão eletrónica de dados, de peças processuais, requerimentos e documentos pelas partes através do sistema informático CITIUS, dispensando as partes de os remeter ao tribunal em suporte de papel, o que implica um importante avanço na redução da burocracia na relação entre mandatário e tribunal. Sendo que a tal medida ainda se encontra associado um valioso incentivo - a redução das custas judiciais inerentes ao respetivo processo.

Esta plataforma eletrónica designada por CITIUS<sup>58</sup> é desenvolvida pelo Ministério da Justiça e engloba aplicações informáticas para os diversos operadores judiciais - magistrados, funcionários e mandatários. Assim, permite-se concretamente através da aplicação destinada aos mandatários judiciais, para além da entrega de peças processuais atrás referida, conhecer o resultado da distribuição de processos, mas também consultar processos judiciais e diligências a eles respeitantes e, ainda, acompanhar o estado das notas de honorários no âmbito do apoio judiciário.

As principais vantagens que advêm desta medida são: a celeridade, evitando deslocações ao tribunal ou aos correios; facilidade, dispensando o envio em papel de cópias e duplicados, bem como dos originais dos documentos; segurança, através da exigência da aposição do certificado pessoal e intransmissível do mandatário e do envio imediato do comprovativo de entrega; menor custo, não só devido à redução da taxa de justiça, mas porque o envio através desta aplicação não acarreta qualquer despesa.

A segunda medida promovida pela referida Portaria é a realização da distribuição de processos duas vezes ao dia, de forma eletrónica, que acarreta a vantagem de eliminar, quer o hiato temporal, quer a intervenção humana entre a entrada e a distribuição da peça processual e dos demais documentos.

A terceira medida é a imposição do dever de todos os atos processuais dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público serem praticados em suporte informático através deste sistema, valendo, para os devidos efeitos legais, a versão eletrónica do documento assinado digitalmente<sup>59</sup>. Esta medida é particularmente relevante uma vez que traz consigo a possibilidade de automatização do circuito do processo entre os vários

---

<sup>58</sup> Que no latim significa mais rápido, ou célere. Sítio eletrónico disponível em: <<http://www.citius.mj.pt/Portal/Default.aspx>>. Acesso em: 10 out. 2011.

<sup>59</sup> A assinatura eletrónica qualificada consiste num instrumento comunitário através do qual são empregues duas chaves assimétricas complementares pelo remetente (uma privada e outra pública), que ao proceder ao envio da mensagem utiliza a chave privada, que procede a um resumo cifrado dos dados, para que o destinatário, ao recorrer à chave pública do remetente, possa atestar a autenticidade (origem) e a integridade (não adulteração) da mensagem. Esta assinatura é qualificada pois implica o envolvimento de uma entidade credenciada que emite um certificado, que serve para garantir a identidade do titular da assinatura (Pereira, 2009).

intervenientes e estimula a utilização de um novo instrumento de gestão pelas diversas entidades envolvidas.

A última medida estabelece que as peças, autos, ou termos do processo que não sejam relevantes<sup>60</sup> para a decisão material da causa e que sejam realizados ou enviados através do CITIUS não devem ser impressos e juntos ao processo em suporte físico. Tal medida traz como principal vantagem a redução substancial do processo, contribuindo para a menor circulação de papel no tribunal, para além da diminuição da atividade meramente burocrática e do tempo dispendido em produção, impressão, assinatura e junção ao processo em papel de muitos atos, com evidentes ganhos a nível de tempo, custo, conservação, e, até, ambiental. Tudo isto acaba por contribuir para uma melhoria generalizada das condições de trabalho e para um aproveitamento mais inteligente dos espaços físicos existentes, bem como para uma maior facilidade na pesquisa e difusão da informação.

De um modo geral, a adaptação e a introdução das novidades expostas trazem como principais vantagens para o sistema judicial uma maior segurança e transparência, conseqüentemente, responsabilização profissional dos agentes judiciais, bem como o potenciamento de grandes ganhos a nível de produtividade e qualidade, dadas as evidentes repercussões na organização do trabalho e a possibilidade de avaliação de ritmos de trabalho e de produtividade com vista ao aperfeiçoamento do próprio sistema, bem como menores custos e ganhos a nível de eficiência (MACHADO; SILVA; SANTOS, 2008). Todos estes fatores acabam, no final, por levar ao aperfeiçoamento da própria ligação da Justiça com os cidadãos, cultivando uma maior proximidade, acessibilidade e confiabilidade em relação ao sistema judicial, rumo a uma democracia participativa.

De realçar, que o CITIUS apenas se aplica aos processos cíveis, execuções<sup>61</sup>, injunções<sup>62</sup> e aos processos da competência dos tribunais ou júzos de execução de penas<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Ficando, assim, excluídas as consideradas essenciais ao processo como peças processuais ou sentenças, que dada a sua relevância para a decisão material da causa, estarão nele em suporte físico. Além disso, é viabilizada sempre a consulta ou obtenção de informação acerca de atos do processo, através da Internet ou de informações que a secretaria tem a obrigação de fornecer.

<sup>61</sup> Em relação à utilização das NTCI no processo executivo, deve tomar-se em consideração a seguinte legislação, com as respetivas alterações legislativas: Portaria n.º 985-A/2003, de 15 de setembro (NETO, 2008, p. 1591), referente ao requerimento executivo em formato digital; Decreto-Lei n.º 201/2003, de 10 de setembro (NETO, 2008, p.1592), respeitante ao regime do registo informático de execuções; e Portaria n.º 985-B/2003, de 15 de setembro (NETO, 2008, p. 1595), relativa ao acesso ao registo informático de execuções. Também disponível em: <<http://www.dre.pt/>>. Acesso em: 10 out. 2011.

<sup>62</sup> A injunção é uma providência criada para que o credor de uma dívida obtenha, de uma forma mais célere e simplificada, um título executivo para que possa proceder à sua cobrança judicial, tendo como princípios estruturantes a desburocratização, a simplificação, a celeridade e a modernização (VALLES, 2008). Quanto à utilização das NTCI nas injunções, veja-se em especial a Portaria n.º 220-A/2008, de 4 de março (NETO, 2008,

Todavia, este encontra o seu equivalente, no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal portuguesa, no “Sistema Informático dos Tribunais Administrativos e Fiscais” (SITAF)<sup>64</sup>, embora este não esteja tão desenvolvido em comparação com aquele, muito devido ao facto de que era mais urgente atender ao problema da morosidade processual na jurisdição processual civil, considerando a superioridade do volume de processos pendentes nesta (Pereira, 2009).

Finalmente, em consonância com a simplificação do sistema judicial com recurso às novas tecnologias, a nível de processo penal português é relevante referir a possibilidade de se proceder à queixa ou denúncia através do mecanismo da Queixa Electrónica<sup>65</sup>, criado para facilitar o referido procedimento em certos crimes (*in casu*, crime público, ou semipúblico) e abrir um novo canal de comunicação, mais eficiente, entre as forças de segurança e os cidadãos (CARVALHO, 2008).

#### 4.4 RISCOS DA UTILIZAÇÃO DAS NTCI NOS TRIBUNAIS

Embora se reconheçam todas as potencialidades da utilização das NTCI nos tribunais, torna-se importante ressaltar as precauções que se devem levar em conta aquando da sua aplicação, ainda que de uma forma geral, dado que vai para além da proposta essencial do trabalho.

Assim, são apontadas como principais dificuldades na aplicação das NTCI, primeiramente, a resistência por parte dos próprios profissionais forenses, posto que se trata de uma autêntica transformação nos procedimentos bastante arreigados na sua rotina laboral, e a sua falta de formação tecnológica adequada ou atualizada, bem como a sua fraca participação na conceção das aplicações tecnológicas, que leva muitas vezes à inadequação das mesmas.

Para além disso, pode constituir um entrave à implementação das NTCI a falta de meios e equipamentos (por exemplo, de computadores modernos) e logística (*software* específico para tratar da informação jurídica), que advém muitas vezes de uma indefinição estratégica, a nível governamental (MACHADO; SILVA; SANTOS, 2008), o que leva a que

---

p. 1649), respeitante à criação do Banco Nacional de Injunções (BNI). Também disponível em: <<http://www.dre.pt/>>. Acesso em: 10 out. 2011.

<sup>63</sup> Recentemente introduzidos no âmbito de aplicação da referida Portaria n.º 114/2008, de 6 de fevereiro aquando da alteração da redação do seu artigo 2.º pela Portaria n.º 195-A/2010, de 8 de abril.

<sup>64</sup> Portaria SITAF – Portaria n.º 1417/2003, de 30 de dezembro. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2003/12/300B00/87598760.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2011.

<sup>65</sup> Criação do denominado “Sistema de Queixa Electrónica” pela Portaria n.º 1593/2007, de 17 de dezembro. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2007/12/24200/0894508949.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2011.

a distribuição de equipamentos e condições logísticas não seja feita de um modo paritário entre todos os tribunais. Donde podemos concluir que, muitas vezes, os constrangimentos orçamentais são um dos principais obstáculos à modernização e atualização tecnológica da Justiça.

De ressaltar, igualmente, que as NTCI podem, muitas vezes, pôr em causa alguns dos direitos fundamentais dos cidadãos – direito à liberdade e à privacidade pessoal e profissional, nomeadamente, através de “[...] novas actividades socialmente danosas que por via delas se tornaram possíveis, nomeadamente o cibercrime, a violação da privacidade, etc.” (SANTOS, 2005, p. 84), havendo a necessidade de uma rigorosa vigilância e regulação jurídica no sentido da criminalização dessas mesmas atividades.

Finalmente, é necessário tomar em conta alguns receios e inquietudes<sup>66</sup> que são levantados pelo denominado “império da informática” que, como bem sintetiza Pereira:

[...] pode conduzir ao sacrifício da individualização em prol da operatividade, à substituição em infinitas tarefas do homem pela máquina conduzindo a um eventual esgotamento das tarefas tradicionalmente entregues àquele, à universalização das informações e dos dados, inclusive dos situados na esfera da intimidade da vida privada de cada um, etc. (PEREIRA, 2009, p. 9).

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Na sociedade atual, torna-se indiscutível o papel crucial que as Novas Tecnologias da Comunicação e Informação desempenham na melhoria do funcionamento da Justiça, de modo a torná-la mais eficaz, célere, transparente, racional e confiável. Nomeadamente, através da comunicação eletrónica, da agilidade de gestão documental (recolha, armazenamento, pesquisa e consulta de informações), do aumento da produtividade, com reflexos ao nível da organização e divisão do trabalho, da automatização das tarefas repetitivas, da avaliação da qualidade e produtividade da atividade judiciária e, finalmente, da maior proximidade estabelecida entre a Justiça e os cidadãos.

Contudo, o sucesso da modernização tecnológica do sistema judiciário depende também da busca do equilíbrio entre as vantagens que a aplicação das NTCI traz consigo com os riscos que ela também comporta, dado que eles estão inter-relacionados.

Desta forma, é necessário procurar a cooperação entre os vários intervenientes (operadores do Direito, incluindo os mandatários judiciais, e cidadãos), mas também o

---

<sup>66</sup> Esta dificuldade também vem referida, não só por Machado, Silva e Santos (2008, p. 34) como “automatismo indevido”, mas também pelo Juiz de Círculo Joel Pereira (PEREIRA, 2002).



constante investimento, tanto em tecnologia, como no capital humano, através de esforços de formação adequada e permanente, de modo a salvaguardar os direitos de todos nesta demanda pela maximização da eficácia e minimização dos riscos derivados da utilização das NTCI, rumo a uma justiça que não só se preocupa com a melhoria dos níveis quantitativos da sua atividade, mas sobretudo com a prestação de um serviço público de qualidade.

## 5 A RELAÇÃO ENTRE A JUSTIÇA E O JORNALISMO: ALGUMAS QUESTÕES NO CONTEXTO PORTUGUÊS

### 5.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

É no contexto de uma “sociedade de informação e da comunicação” (PEREIRA, 2009, p. 18), caracterizada pelo ideal de maximização da expansão e difusão da informação e agilização e imediatez da comunicação da mesma através de tecnologias de informação e comunicação, que podemos situar a contemporânea questão do impacto dos Meios de Comunicação Social – dos *Media* - na Justiça; sendo este o foco central da reflexão que nos propomos fazer.

Todavia, importa clarificar que iremos aludir sobretudo a uma área específica da Justiça: a criminal, já que é esta que parece suscitar mais interesse do público em geral, sobretudo devido ao forte efeito que o crime provoca, suscitando reações imediatas de repulsa ou adesão; daí o especial interesse da comunicação social em explorá-la amplamente<sup>67</sup>.

Santos (2005, p. 98) explica o surgimento do “novo protagonismo judiciário”, nos anos 90 do séc. XX<sup>68</sup>, através, não só da “judicialização dos conflitos políticos” e do aumento da pequena criminalidade, e, conseqüentemente, da insegurança social, mas também do aparecimento de novos tipos de criminalidade, com significativa repercussão pública, como o crime organizado, a corrupção, o tráfico de drogas e de armas, crianças, mulheres e de órgãos para transplantes. Todos estes fatores estiveram associados a relevantes transformações sociais, políticas e técnicas, que levaram a fortes alterações a nível do Poder Judiciário.

A par destas mudanças, surgiu uma poderosa indústria da informação e comunicação, fruto da privatização da comunicação social, com o aparecimento de canais de televisão privados e novas opções a nível da imprensa escrita, dando-se uma verdadeira “revolução da desregulamentação, da liberalização, da privatização do sector da informação e da comunicação” (SANTOS, 2005, p. 98).

---

<sup>67</sup> Como Magalhães (2003, p. 148) explica “o fenómeno social crime desencadeia pulsões e mecanismos de sublimação que a comunicação se limita a aproveitar, quando não a exacerbar”.

<sup>68</sup> Até então, sobretudo durante as longas décadas de ditadura e mesmo depois da Revolução de 25 de Abril de 1974, “a Justiça como instituição não tinha praticamente visibilidade para a comunicação social, continuando a viver o seu mundo à parte, inacessível e inatingível” (COSTA, 2006, p. 16). De notar, que o mesmo autor distingue três períodos marcantes a nível do tratamento da justiça pela comunicação social: o primeiro, desde o início dos anos 90 do século passado, caracterizado como “fase eufórica”; o segundo, a partir de meados da década de 90, a que chama “fase pós-eufórica ou de crise”; o terceiro e atual, tendo no seu cerne o “Caso Casa Pia”e, mais recentemente, o “Caso Maddie”, designado de “fase de aprofundamento da crise da justiça” (COSTA, 2006, p. 17).

Deste modo, “a plácida obscuridade dos processos judiciais deu lugar à trepidante ribalta dos dramas judiciais” (SANTOS, 2005, p. 98), passando-se a falar da “mediatização” da Justiça e dos perigos subsequentes, nomeadamente o problema dos “julgamentos paralelos” (SANTOS, 2005), ou “tribunais paralelos” (SEIFERT, 2004) da autoria dos meios de comunicação social (*trial by media*), que fazem sobressair, mais ainda, a complexidade das relações entre Justiça e Jornalismo, enquanto “verdadeiras engrenagens de poder na sociedade hodierna” (ROCHA, J., 1999, p. 5), acerca das quais nos propomos a tratar de uma forma mais reflexiva, ainda que breve.

O campo empírico de estudo para a breve reflexão acerca da ligação entre o Jornalismo e a Justiça, especificamente no âmbito criminal, por ser este visivelmente o que mais desperta o interesse mediático, será essencialmente o caso Português, em termos gerais, uma vez que é esta a realidade com que nos encontramos mais familiarizados.

Para a redação deste capítulo é importante ressaltar que adotámos a seguinte metodologia: desenvolvimento de pesquisa, leitura e análise bibliográfica, partindo do rol indicado como bibliografia básica para a disciplina de Mídia e Justiça e indo um pouco além pesquisando outros textos considerados como pertinentes, embora sempre reconhecendo a limitação quer de tempo, quer do próprio conhecimento, visto que esta foi a primeira oportunidade de contacto mais aprofundado com tal matéria.

Desta forma, tivemos como base material para esta exposição estudos jurídicos existentes e legislação pertinente, tendo sido estes obtidos por meio de livros, artigos publicados em revistas especializadas, dissertações académicas, textos publicados na Internet e sítios de informação jurídica *online*.

A nossa análise passará, em primeiro lugar, pela contextualização legal em que se inserem os Meios de Comunicação Social em Portugal, dando especial ênfase às mudanças legislativas ocorridas recentemente a nível do Processo Penal, devido às suas fortes consequências a nível da mudança da realidade jornalística em matéria judicial que vigorava até então. Posteriormente, passaremos para a apreciação da relação Justiça-Jornalismo, com os seus pontos de convergência e de clara divisão, e observação dos riscos que a “mediatização” da Justiça comporta, bem como possíveis formas de tornar a convivência entre estes dois focos de poder mais pacífica, para o benefício do próprio Estado de Direito Democrático.

## 5.2 BASES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA RELAÇÃO ENTRE JORNALISMO E JUSTIÇA

Torna-se importante contextualizar a base jurídica, tanto constitucional, como legal, em que se insere a relação entre Justiça e Jornalismo, nomeadamente, a que diz respeito às liberdades fundamentais que vêm, não só constitucionalmente consagradas, mas também, e antes de tudo, em textos legislativos supranacionais inseridas. Estas são a matriz do Jornalismo enquanto “mediação fundamental para a vida democrática, por sua legitimidade historicamente determinada e pelo seu carácter de referencialidade em relação aos fatos socialmente relevantes, ou – como se costuma dizer – de interesse público” (MORETZSOHN, 2009, p. 5).

Desta forma, as liberdades de expressão e de informação, que vêm reguladas normativamente no artigo 37.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)<sup>69</sup> como direitos fundamentais da pessoa, no seguimento, quer da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)<sup>70</sup>, quer da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)<sup>71/72</sup>, são vistas como um dos pilares essenciais, não só de uma sociedade democrática, sendo uma das condições essenciais para o seu progresso e para o próprio desenvolvimento individual<sup>73</sup> de cada cidadão (ROCHA, 1996), como também do próprio Estado de Direito democrático, uma

---

<sup>69</sup> Que tem como epígrafe “Liberdade de expressão e informação”, consagrando que: “**1.** Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações. **2.** O exercício destes direitos não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura. **3.** As infracções cometidas no exercício destes direitos ficam submetidas aos princípios gerais de direito criminal ou ilícito de mera ordenação social, sendo a sua apreciação respectivamente da competência dos tribunais judiciais ou de entidade administrativa independente, nos termos da lei. **4.** A todas as pessoas, singulares ou colectivas, é assegurado, em condição de igualdade e eficácia, o direito de resposta e de rectificação, bem como o direito a indemnização pelos danos sofridos” (CANOTILHO; MOREIRA, 2005, p. 30).

<sup>70</sup> Que no seu artigo 19.º declara que: “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem considerações de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão” (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

<sup>71</sup> Que no seu artigo 10.º dispõe no seu n.º 1 que: “Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia” (CONSELHO DA EUROPA, 1950).

<sup>72</sup> Mais recentemente, importa destacar a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que no seu artigo 11.º, com a epígrafe “Liberdade de expressão e de informação”, estabelece no seu n.º 1 que: “Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias, sem que possa haver ingerência de quaisquer poderes públicos e sem consideração de fronteiras”; e no seu n.º 2 que: “São respeitados a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social” (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

<sup>73</sup> Miranda (2007, p. 348) ao ressaltar a intrínseca relação da liberdade de expressão com outras liberdades e direitos (como por exemplo, liberdade de manifestação, de criação cultural, entre muitas outras), relembra que “[...] sem liberdade de expressão atinge-se o direito ao desenvolvimento da personalidade”, consagrado no artigo 26.º/1 CRP.

vez que este se baseia, entre outros valores, no pluralismo de expressão e na liberdade de informação e comunicação. Este mesmo entendimento vem sendo reforçado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (ROCHA, M., 1999).

Assim, a liberdade de expressão abarca “[...] qualquer exteriorização da vida própria das pessoas”, sejam elas convicções, ideias, opiniões, sentimentos, ou ideologias, e qualquer que seja a sua forma de manifestação (palavra oral ou escrita, imagem ou gesto), enquanto que a liberdade de informação tem em vista a “[...] interiorização de algo externo: consiste em apreender ou dar a apreender factos e notícias e nela prevalece o elemento cognoscitivo” (MIRANDA, 2007, p. 348). Por sua vez, esta última desdobra-se em três vertentes: direito de informar, correspondente a uma atitude ativa e relacional; de se informar, encerrando em si uma atitude ativa e pessoal; e de ser informado, respeitante a uma atitude passiva e recetiva (MIRANDA, 2007).

É importante, também, sublinhar que devido ao seu substancial valor político e social o exercício da liberdade de expressão deve ser assistido de deveres e responsabilidades próprias (ROCHA, M., 1999)<sup>74</sup>, devendo-se ampliar cada vez mais essa mesma responsabilidade social à própria liberdade de imprensa, com o cumprimento rigoroso de critérios profissionais de objetividade, isenção, diversidade de opiniões e de interesse público (LIMA, 2008a).

No mesmo sentido, Cavalcanti Filho (2005) veio lembrar que a liberdade de informação não é absoluta. O autor desmonta um dos três “preconceitos” que ferem, atualmente, o tema da relação entre informação e democracia, a saber: “[...] o de que um acesso democrático ao fato deve ser imediato, amplo e incondicional” (CAVALCANTI FILHO, 2005, p. 5). Assim, hoje, pode-se facilmente constatar que tal não acontece devido às restrições que se impõe, quer devido a interesses de ordem de investigação criminal (aos quais iremos aludir mais adiante), quer devido à garantia de atuação e imparcialidade do poder judicial e da administração da justiça, quer ainda pela necessidade de compatibilização dessas

---

<sup>74</sup> Neste sentido, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) no n.º 2 do seu artigo 10.º dispõe que: “O exercício destas liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a protecção da saúde ou da moral, a protecção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do Poder Judicial” (CONSELHO DA EUROPA, 1950).

liberdades fundamentais com direitos respeitantes à intimidade, privacidade e imagem dos indivíduos<sup>75</sup>.

A liberdade de expressão do pensamento, para além da sua estreita ligação com a liberdade de informação, correlaciona-se com a liberdade de comunicação social ou de imprensa, prevista no artigo 38.º CRP<sup>76</sup>. Tal liberdade, apesar de englobar as outras duas, apresenta características particulares, nomeadamente, a pluralidade de destinatários, o ideal de máxima difusão e uso de meios adequados para o efeito - atualmente, a imprensa escrita, os meios audiovisuais e a cibernética - e a sua natureza institucional, dada a existência de uma organização, que depende porém da atividade de pessoas individuais - jornalistas, colaboradores, leitores, ouvintes, telespectadores, cibernautas (MIRANDA, 2007).

Miranda (2007, p. 351) ressalta, ainda, como importantes notas da Constituição Portuguesa no que concerne à liberdade de imprensa, a relevância que é dada aos direitos dos jornalistas, entendidos “[...] não como direitos corporativos, mas como direitos instrumentais da liberdade de imprensa”, bem como a consagração expressa da existência de um órgão de regulação, tendo em vista, não só a garantia das liberdades e do pluralismo, mas também a salvaguarda da isenção e do rigor informativo - a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> No mesmo sentido, embora relativamente à liberdade de comunicação, Lima (2008b) afirma que esta não é absoluta, devendo ser compatibilizada com os direitos descritos, bem como com outros valores éticos e sociais associados à pessoa e à família.

<sup>76</sup> Que tem como epígrafe “Liberdade de imprensa e meios de comunicação social”, instituindo que: “**1.** É garantida a liberdade de imprensa. **2.** A liberdade de imprensa implica: a) A liberdade de expressão e criação dos jornalistas e colaboradores, bem como a intervenção dos primeiros na orientação editorial dos respectivos órgãos de comunicação social, salvo quando tiverem natureza doutrinária, ou confessional; b) O direito dos jornalistas, nos termos da lei, ao acesso às fontes de informação e à protecção da independência e do sigilo profissionais, bem como o direito de elegerem conselhos de redacção; c) O direito de fundação de jornais ou de quaisquer outras publicações, independentemente de autorização administrativa, caução ou habilitação prévias. **3.** A lei assegura, com carácter genérico, a divulgação da titularidade e dos meios de financiamento dos órgãos de comunicação social. **4.** O Estado assegura a liberdade e a independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político e o poder económico, impondo o princípio da especialidade das empresas titulares dos órgãos de informação geral, tratando-as e apoiando-as de forma não discriminatória e impedindo a concentração, designadamente através de participações múltiplas e cruzadas. **5.** O Estado assegura a existência e o funcionamento de um serviço público de rádio e televisão. **6.** A estrutura e o funcionamento dos meios de comunicação social do sector público devem salvaguardar a sua independência perante o Governo, a Administração e os demais poderes públicos, bem como assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião. **7.** As estações emissoras de radiodifusão e de radiotelevisão só podem funcionar mediante licença, a conferir por concurso público, nos termos da lei” (CANOTILHO; MOREIRA, 2005, p. 31-32).

<sup>77</sup> “Artigo 39.º (Regulação da comunicação social) 1. Cabe a uma entidade administrativa independente assegurar nos meios de comunicação social: a) O direito à informação e a liberdade de imprensa; b) A não concentração da titularidade dos meios de comunicação social; c) A independência perante o poder político e o poder económico; d) O respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais; e) O respeito pelas normas reguladoras das actividades de comunicação social; f) A possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião; g) O exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política [...]” (CANOTILHO; MOREIRA, 2005, p. 32).

Neste momento, revela-se pertinente traçar uma pequena súmula da mais relevante legislação portuguesa existente respeitante ao Direito da Comunicação Social, a saber: a Lei da Imprensa (Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro), a Lei da Televisão (Lei n.º 27/2007, de 30 de julho), a Lei da Rádio (Lei n.º 4/2001, de 23 de fevereiro), Lei da ERC (Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro) e o Estatuto do Jornalista (Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro)<sup>78</sup>.

Porém, para um melhor entendimento da especial relação entre Meios de Comunicação Social e Justiça Criminal, importa fazer uma breve incursão no Código do Processo Penal (CPP) português e a sua recente alteração que veio provocar uma verdadeira revolução no âmbito do processo penal, tornando público (publicidade interna e externa), quer o inquérito judicial, salvo decisão judicial irrecorrível ordenando o segredo externo, quer a instrução e, ainda, vinculando ao segredo de justiça todos os sujeitos que contactarem com o processo ou que de elementos do mesmo tenham conhecimento, incluindo, portanto, os jornalistas (ALBUQUERQUE, 2008).

Todavia, estas alterações ao artigo 86.º do CPP têm sido fonte de enorme polémica, pois embora se admitam exceções à regra da publicidade externa do inquérito, em nome dos interesses da investigação ou dos direitos dos sujeitos processuais, alguns autores, entre eles Albuquerque (2008), defendem a inconstitucionalidade de tais disposições legais, por porem em causa a estrutura acusatória do processo e a função constitucional do Ministério Público (que dirige o inquérito, com o auxílio dos órgãos de polícia criminal), e ainda a própria proteção constitucional devida ao segredo<sup>79</sup> e à presunção de inocência.

Já no que diz respeito à vinculação dos jornalistas ao segredo de justiça, Albuquerque (2008, p. 243) defende que esta é “[...] medida necessária numa sociedade democrática para proteger o direito à honra e à presunção de inocência dos investigados, manter a autoridade e imparcialidade das autoridades judiciais e permitir uma perseguição eficiente do crime”, indo no sentido da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

---

<sup>78</sup> Todas as leis referidas estão disponíveis para pesquisa e consulta no Diário da República Eletrónico, no sítio <<http://www.dre.pt/>>.

<sup>79</sup> Nunca é demais relembrar que o segredo de justiça existe tendo em vista, não só o êxito da investigação, impedindo o inquinamento do material de prova, mas também nos interesses do suspeito/acusado/arguido, da própria vítima e da própria administração da justiça, que necessita de serenidade e independência para atuação das autoridades judiciais e dos órgãos de polícia criminal (MAGALHÃES, 2003).

É interessante destacar, no contexto do segredo de justiça, o artigo 8.º, n.º 3 do Estatuto dos Jornalistas (Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro<sup>80</sup>), que discorre acerca do “direito de acesso a fontes oficiais de informação”, esclarecendo que este direito não abrange os processos em segredo de justiça, entre outros elencados (PORTUGAL, 2007b).

Quanto ao artigo 88.º, que se refere especificamente aos meios de comunicação social e, conseqüentemente, à publicidade externa do processo penal, ou seja, à liberdade daqueles noticiarem a atividade da justiça, esta é considerada como uma verdadeira garantia dum Estado de Direito democrático, que tem como regra a publicidade das audiências dos tribunais (*cf.* artigo 206.º CRP), tendo em vista a transparência e imparcialidade das suas instituições, conferindo autoridade moral e legitimidade ao respetivo trabalho e decisões.

Assim, permite-se no artigo 88.º/1 o direito de crónica, embora a narração deva ser “circunstanciada”, uma vez que se encontra sujeita a limites expressos no n.º 2 do mesmo artigo, impostos pelos superiores interesses das garantias do arguido, da dignidade da magistratura, da boa ordem na realização dos atos processuais e da finalidade do processo penal<sup>81</sup>. Tais limites concretizam-se em três proibições enunciadas no mesmo artigo, embora estas possam ser derogadas por autorização judicial expressa, a saber: a reprodução de peças e documentos de processos pendentes; a transmissão de som e imagem relativos à prática de atos processuais<sup>82</sup>; e a publicação da identidade das vítimas de crimes de tráfico de pessoas, contra a liberdade e autodeterminação sexual, a honra ou a reserva da vida privada<sup>83</sup> - sendo que a violação de qualquer destas proibições é punida com o crime de desobediência simples.

Outra proibição, que veio a ser elencada com a recente alteração legislativa no n.º 4 do referido artigo, é a da publicação de escutas telefónicas, por qualquer meio, mesmo depois de ultrapassada a fase de segredo justiça, sem o consentimento dos visados, sob pena

---

<sup>80</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 64/2007, de 6 de novembro. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2007/11/21300/0805208063.pdf>>. Acesso em: ago. 2011.

<sup>81</sup> No mesmo sentido, os limites da liberdade de imprensa expressos no artigo 3.º da Lei da Imprensa (Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro), que dispõe: “A liberdade de imprensa tem como únicos limites os que decorrem da Constituição e da lei, de forma a salvaguardar o rigor e a objectividade da informação, a garantir os direitos ao bom nome, à reserva da intimidade da vida privada, à imagem e à palavra dos cidadãos e a defender o interesse público e a ordem democrática” (PORTUGAL, 1999a). Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/1999/01/010A00/02010208.pdf>>. Acesso em: ago. 2011.

<sup>82</sup> De notar que, tal como Albuquerque (2008, p. 248) explica, esta proibição legal não abrange, porém, “[...] a recolha de imagens de pessoa participante em acto processual [...] se as imagens forem recolhidas antes ou depois da prática do acto processual e se tratar de pessoa cuja notoriedade ou cargo desempenhado justifiquem o interesse de terceiros ou interveniente em acontecimento de interesse público”.

<sup>83</sup> A razão de ser desta proibição específica é explicada por Pimenta (1991, p. 289) como sendo uma “[...] tentativa de evitar que as crónicas judiciais vão alimentar um público ávido de novelas, com manifesta agressão à privacidade das pessoas – ainda por cima as vítimas”, procurando-se impedir, deste modo, a chamada “dupla vitimização”.



de se incorrer no crime de desobediência simples. O legislador tentou, assim, não só proteger o direito à palavra, mas também “impedir a devassa”. Contudo, Albuquerque (2008) critica esta incriminação, classificando-a de inconstitucional por ser manifestamente desproporcional e excessiva, uma vez que as palavras do escutado já serão públicas, pois foram lidas ou ouvidas em sede de audiência, não podendo existir devassa quando algo já foi tornado público. Assim, constitui “[...] uma incriminação que pune o mero exercício de uma profissão e, assim, restringe de forma inadmissível a liberdade de expressão dos jornalistas, pondo em causa o princípio da mínima intervenção do direito penal” (ALBUQUERQUE, 2008, p. 249).

Finalmente, neste âmbito, é interessante também destacar o artigo 14.º do Estatuto do Jornalista, que estabelece como deveres deste profissional, entre muitos outros: informar com rigor e isenção, rejeitando o sensacionalismo; abster-se de formular acusações sem provas e respeitar a presunção de inocência; abster-se de recolher declarações ou imagens que atinjam a dignidade das pessoas através da exploração da sua vulnerabilidade psicológica, emocional ou física; não recolher imagens e sons com o recurso a meios não autorizados, a não ser que se verifique um estado de necessidade para a segurança das pessoas envolvidas e o interesse público o justifique; e preservar, salvo razões de incontestável interesse público, a reserva da intimidade, bem como respeitar a privacidade de acordo com a natureza do caso e a condição das pessoas.

Tentámos descrever, embora em traços gerais, os principais aspectos legislativos que medeiam a relação Justiça-Jornalismo, restando apenas referir que certas alterações legislativas, ou mesmo a maioria, sobretudo a nível da legislação penal, quer substantiva, quer adjetiva, são na maior parte impulsionadas por casos que se tornam mediáticos, quer pelo crime em causa, quer pelos sujeitos processuais neles envolvidos – este foi um dos ensinamentos que nos foi transmitido, sobretudo na Faculdade aquando do estudo da disciplina de Direito de Processo Penal.

### 5.3 A COMPLEXIDADE DA RELAÇÃO ENTRE JUSTIÇA E JORNALISMO

Para uma melhor compreensão da complexa relação entre Justiça e a Comunicação Social que existe atualmente, é necessário ter em mente antes de tudo que se tratam de duas instituições com finalidades, temporalidades, discursos, contextos, racionalidades, lógicas e sistemas de produção de verdade diferentes. Para além disso, a sua relação não é apenas feita de sobreposição, colisão, ou usurpação, mas também de complementaridade, uma vez que ambas desempenham funções indispensáveis para a

consolidação de um Estado de Direito Democrático. Assim, é de todo o interesse examinar as suas diferenças, mas observar também formas de promover a sua convivência harmoniosa, tendo em vista impedir os perigos da “mediatização” da Justiça, nomeadamente o problema dos “julgamentos paralelos”.

Em primeiro lugar, é relevante constatar a diferença a nível de finalidades, sendo que os Tribunais desempenham a função específica jurisdicional, ou seja, administrar a justiça em nome do povo (artigo 205.º CRP), e ainda, particularmente a nível de processo penal, a descoberta da verdade material. Enquanto que a Comunicação Social tem como seu propósito fundamental informar, obedecendo a critérios de rigor e objetividade, defendendo o interesse público e a ordem democrática (artigo 38.º CRP; artigos 1.º e 3.º da Lei da Imprensa e artigo 1.º Estatuto do Jornalista). Porém, as duas instituições gozam de estatuto de independência, segundo os artigos 206.º e 38.º/4 CRP, respetivamente.

Contudo, importa salientar que as razões dos meios de comunicação social não são apenas de direito e de garantia, mas também de estratégia comercial (OLIVEIRA, 1999), podendo ser esta uma das principais motivações para que, em certos casos, se subvertam as exigências de objetividade jornalística, sucumbindo-se ao sensacionalismo.

Partindo desta diversidade em termos de finalidade, tornam-se mais perceptíveis as diferenças a nível de discurso, temporalidade, racionalidade e do próprio sistema de produção de verdade. Deste modo, o discurso jurídico pauta-se por ser altamente formal, técnico, codificado e fechado, tendo como base disposições legais pré-estabelecidas, tornando-se de difícil apreensão para quem não possui formação específica em Direito. Em contraposição, o discurso jornalístico pretende ser o mais direto, simplista e universalizante possível, de modo a ser inteligível, e por isso mais apelativo, para o grande público, sendo que cada vez mais este recorre a uma “[...] retórica, que privilegia, sobretudo, a dramatização, a espectacularização e o entretenimento” (OLIVEIRA, 1999, p. 26).

A nível da temporalidade, o decurso dos processos judiciais é lento e moroso, devido à necessidade de cumprimento de prazos e procedimentos legais, especialmente no processo penal uma vez que está em jogo um dos mais importantes valores fundamentais – a liberdade individual – e, por isso mesmo, torna-se essencial o respeito pelas garantias constitucionalmente consagradas.

Assim, a verdade processual é fruto de um complexo e, por vezes (ou mesmo na maioria), demorado processo que envolve diversos aspectos, entre eles: a regularidade de produção de provas, o tratamento paritário das partes, o princípio do contraditório, garantias

de ampla defesa, incluindo a possibilidade de recurso e o fundamental princípio da presunção de inocência até ao trânsito em julgado da sentença de condenação.

Em clara contraposição, a temporalidade a que o Jornalismo obedece é muito mais veloz, dadas as características de “efemeridade” e “transitoriedade” da própria notícia (SEIFERT, 2004, p. 82), e que cada vez mais devido aos avanços das tecnologias de informação e comunicação segue uma lógica de instantaneidade, sendo que tal como aponta Seifert (2004, p. 10) “[...] a Imprensa para garantir a circulação diária de noticiário, utiliza um conjunto de procedimentos que permitem uma produção imediata de verdades”.

Já Oliveira (1999, p. 27) fala num verdadeiro “desencontro de velocidades” da Justiça e da Comunicação Social, que muitas vezes levará a que, por um lado, haja uma maior atenção por parte dos segundos na primeira etapa do processo judicial – o inquérito<sup>84</sup>, por ser esta a que sucede à descoberta (notícia, nos termos do processo penal português) do crime e suscetível de ter mais impacto mediático; por outro lado, haja uma clara tendência dos mesmos em dar como condenados aqueles que ainda são meros suspeitos, ou arguidos numa fase do processo judicial penal bastante inicial, fazendo um pré-julgamento<sup>85</sup>, muito antes de se iniciar o verdadeiro julgamento em sede judicial.

Como Oliveira (1999, p. 27) destaca, tal hiato entre o tempo jornalístico e o judicial “[...] tem como desfecho o causar danos irreparáveis a determinados cidadãos e uma generalizada confusão na mente das pessoas”, podendo conduzir mesmo à perda de confiança e credibilidade do Poder Judiciário que perante os olhos do público se torna demasiado moroso para fazer a tão esperada Justiça!

E mais, como relembra Batista:

[...] cumpre reconhecer que quando o jornalismo deixa de ser uma narrativa com pretensão de fidedignidade sobre a investigação de um crime, ou sobre um processo em curso, e assume diretamente a função investigatória ou promove uma reconstrução dramatizada do caso – de alcance e repercussão fantásticamente superiores à reconstrução processual –, passou a atuar politicamente (BATISTA, 2002, p. 257-258).

---

<sup>84</sup> Fase em que o Ministério Público, coadjuvado pelos órgãos de polícia criminal, dirige todas as diligências que visam a investigação judicial – averiguação da existência de um crime, determinação dos seus agentes e respetivas responsabilidades, e recolha de provas - tendente à decisão sobre a acusação.

<sup>85</sup> Como sintetiza Seifert (2004, p. 87) “Para a Imprensa o crime, em si, é um dado jurídico de maior valor noticioso. Dessa forma, os jornalistas se interessam em divulgar minuciosamente o fato criminoso e o fazem através do emprego de uma narrativa melodramática [...] No desempenho dessa tarefa, o jornalista se autoodencia como uma espécie de personagem que desvenda para o grande público acontecimentos que ficariam restritos, se não fosse a sua ação. Nesse sentido, o jornalista constrói, a cada matéria o cenário do melodrama, e, portanto, acusa, julga e penaliza para caracterizar os personagens”.

Desta forma, existem casos altamente mediatizados<sup>86</sup> que acabam por agravar as tensões entre os *Media* e a Justiça, podendo pôr em causa a legitimidade social e política da última. Assim, Cunha Rodrigues (1999 *apud* SANTOS, 2005, p. 99-100) vem identificar os “perigos da mediatização da justiça”, que sinteticamente se resumem: ao “excesso da informação”; à “sofisticação do escândalo”, pela hiperbolização dos factos; à “sobrepenalização dos arguidos”; à “espectacularização da audiência”; e à “conversão” do público em geral em “tribunal de opinião”. A estes Santos (2005) vem acrescentar, ainda, o problema de julgamentos paralelos - *trial by media*<sup>87</sup>.

Machado e Santos (2008, p. 2) referem ainda que as “traduções” feitas por parte dos *Media* para o público da investigação criminal, muitas vezes, com o recurso a narrativas carregadas de dramatismo e de apelo à emoção, pondo de parte os parâmetros de objetividade jornalística, acabam por gerar um “esbatimento das fronteiras entre realidade e ficção”.

Porém, é necessário levar em conta que a relação entre os Tribunais e os Meios de Comunicação Social não é apenas de conflito, mas igualmente de cooperação uma vez que o Jornalismo carece de fontes de informação para a produção das suas notícias (SEIFERT, 2004) e, por sua vez, a Justiça necessita de ser pública, numa sociedade democrática, para ser legitimada através da promoção de uma imagem institucional que espelhe transparência, responsabilidade e que promova a aproximação dos cidadãos aos próprios tribunais. Por isso, Oliveira (1999, p. 27) refere-se aos *Media* como “prolongamentos” ou “extensão” dos tribunais, como “elo de (re)ligação” com o povo.

Assim, torna-se inevitável e urgente a busca de formas para uma convivência pacífica entre a comunicação social e os tribunais, que passam, não só pelo papel fundamental desempenhado pelas assessorias de imprensa junto dos tribunais<sup>88</sup>, mas também por um cuidado acrescido “com a formação dos jornalistas com competência e sensibilidade às questões da administração da justiça” (Oliveira, 1999, p. 27). E ainda, através da imposição de um maior respeito pelas normas deontológicas desses profissionais e da efetiva vinculação das grandes empresas de comunicação social às mesmas (Costa, 2006).

---

<sup>86</sup> Em Portugal, destacaram-se nos últimos anos o “Caso Casa Pia” e o “Caso Maddie”.

<sup>87</sup> Costa (2006, p. 24) refere que este problema assenta em “[...] realidades truncadas, montagens, visões parciais ou mesmo ‘engajadas’, antecipação dos julgamentos, julgamentos feitos na comunicação social mesmo por actores judiciais, sanções por vezes mais duras e perduráveis do que as da lei; perda do bom nome e da consideração social, desestabilização familiar e profissional, prejuízos não só morais como materiais”.

<sup>88</sup> Oliveira (1999, p. 28) destaca a importância da “criação de porta-vozes *experts* na matéria com proficiência mediática por parte dos tribunais”.

Em particular, relativamente aos próprios magistrados, a atual tendência é para o apelo à adoção de uma nova atitude e postura por parte dos mesmos, de modo a enfrentar os complexos desafios comunicacionais emergentes da sociedade moderna em que vivemos e a contribuir para o desenvolvimento de um Estado de Direito Democrático. Neste sentido, Costa defende que atualmente os magistrados judiciais:

[...] têm que ter uma relação desinibida e frontal (sem equívocos e sem sujeições) com a comunicação social [...] aprofundando a sua independência [...] sabendo resistir às mais brutais ou subtis pressões do nosso tempo, embora com uma total abertura às exigências de escrutínio que a sociedade deles reclama, implicando mudanças de comportamento, de linguagem (sem cair na armadilha do simplismo) e de ritual, sem alheamento de um certo capital simbólico, que também é essencial à realização da justiça (COSTA, 2006, p. 26).

#### 5.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Na sociedade de informação hodierna em que a Justiça e o Jornalismo desempenham papéis fundamentais na construção de um Estado de Direito Democrático, assume-se como de primordial importância a reflexão sobre as funções que ambos desempenham, no âmbito de uma sociedade democrática, que consagra como essenciais as liberdades de expressão e de imprensa.

Para tal, a par de uma base jurídica que sirva de fundamentação e de delimitação da complexa relação entre Justiça e Meios de Comunicação Social, é necessário estabelecerem-se modos de coabitação pacífica entre estes dois focos de poder, sempre tendo em conta as suas diferenças fundamentais a nível de finalidade, lógica, temporalidade, discurso e racionalidade, e compreendendo que ambas carecem uma da outra para desempenhar suas atribuições de um modo mais correto e efetivo.

Deste modo, apenas através de uma atitude de abertura, quer por parte do Poder Judiciário, quer por parte dos Meios de Comunicação Social, poderemos caminhar no sentido de uma sociedade mais democrática, justa e transparente, em que quer o Jornalismo, quer os Tribunais sejam livres, responsáveis e independentes (CASANOVA, 2004).

## 6 ÉTICA E JUDICIÁRIO EM PORTUGAL

### 6.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Neste capítulo, propomo-nos a fazer uma breve incursão na relação entre Ética e Judiciário, tomando em consideração as normas constitucionais, legais e estatutárias, com implicações deontológicas<sup>89</sup>, relativas aos vários operadores judiciais em Portugal, dando especial ênfase aos parâmetros éticos sobre os quais os magistrados se devem reger, no âmbito de um Estado de Direito Democrático.

Para a elaboração desta exposição é relevante sublinhar que adotámos a seguinte metodologia: desenvolvimento de pesquisa, leitura e análise bibliográfica, partindo da Constituição Portuguesa, passando pelos vários Estatutos Profissionais dos operadores de Direito, partindo depois para o estabelecimento duma ligação com a bibliografia básica cedida na disciplina de Ética e Judiciário e indo um pouco além pesquisando outros textos considerados como pertinentes, tentando encontrar uma visão dos próprios profissionais envolvidos, focando sobretudo no olhar dos magistrados. Assim, tivemos como suporte para esta análise o seguinte material: legislação pertinente e estudos jurídicos existentes acerca desta, tendo sido este obtido por meio de legislação anotada, livros, artigos publicados em revistas especializadas, textos publicados na Internet e sítios de informação jurídica *online*.

A metodologia deste capítulo é notoriamente diferente da dos restantes, pois baseia-se sobretudo na compilação e exposição de legislação, especificamente de ordem deontológica. A organização do mesmo tem na sua génese o intuito de ser facilitadora de uma possível apresentação pública e sintética da matéria em causa.

A nossa análise passará, em primeiro lugar, pela contextualização constitucional e legal dos vários profissionais da Justiça em Portugal, a saber, magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público, advogados e funcionários judiciais. Posteriormente, passaremos para a apreciação da relação específica entre a Ética e a Magistratura, examinando mais profundamente a legislação estatutária, dando especial atenção às mudanças legislativas ocorridas relativamente ao Regime de Ingresso nas Magistraturas e da Formação de Magistrados, e culminando no documento que nos parece ser

---

<sup>89</sup> Tendo em mente o conceito de Deontologia exposto, sucintamente, por Fernandes (2006, p. 1) como “teoria dos deveres adaptados a uma particular situação social, isto é, código normativo profissional que brota directamente da sua dimensão fontal, que é a ética, e dela continuamente discorre”.

o ponto de viragem nesta matéria no contexto Português – o Compromisso Ético dos Juízes Portugueses: Princípios para a Qualidade e Responsabilidade.

## 6.2 BASES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Antes de tudo, nunca será demais lembrar os princípios basilares sobre os quais a República Portuguesa se alicerça, como nação soberana e Estado de Direito Democrático que é, sendo eles a dignidade da pessoa humana, a liberdade, a justiça e a solidariedade, bem como as garantias de sua concretização e, ainda, a separação e interdependência de poderes, tal como referido nos artigos 1.º e 2.º da Constituição da República Portuguesa (CANOTILHO; MOREIRA, 2005).

A Constituição Portuguesa consagra, além disso, como princípios fundamentais que devem ser respeitados pelos órgãos e agentes da Administração Pública a igualdade, a proporcionalidade, a justiça, a imparcialidade e a boa-fé, no seu artigo 266.º do Título IX da Parte III (CANOTILHO; MOREIRA, 2005). Constatando-se, assim, que embora este artigo se reporte igualmente a conceitos bastante abertos e indeterminados como a sua congénere brasileira, não se refere à moralidade pública como aquela o faz.

Já no título em que a Constituição Portuguesa se dedica aos Tribunais (Título V da Parte III), esclarece-se que estes têm, como órgãos de soberania que são, a função de administrar a justiça em nome do povo, de modo a asseverar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, afastando qualquer atentado à legalidade democrática e solucionando os possíveis conflitos que se gerem entre interesses públicos e privados, no artigo 202.º. Para além disso, no artigo seguinte consagra-se a independência dos órgãos jurisdicionais (CANOTILHO; MOREIRA, 2005).

Importa, além disso, tomar em consideração que a Constituição Portuguesa, no capítulo destinado à organização dos Tribunais (Capítulo II do Título V), os divide em várias categorias, designadamente, o Tribunal Constitucional, o Supremo Tribunal de Justiça, as Relações e os tribunais judiciais de primeira instância, o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos fiscais<sup>90</sup>, no artigo 209.º (CANOTILHO; MOREIRA, 2005); a que irão corresponder diferentes órgãos de gestão e disciplina, como será exposto mais adiante.

---

<sup>90</sup> Para além de no n.º 2 do mesmo artigo 209.º se prever a possibilidade de existência de tribunais marítimos, arbitrais e julgados de paz (CANOTILHO; MOREIRA, 2005).

### 6.2.1 Quanto aos Magistrados Judiciais

No capítulo seguinte, relativo ao Estatuto dos juízes (Capítulo III, Título V, Parte III), a Constituição da República Portuguesa (CRP) remete a regência da magistratura judicial, designadamente os requisitos e regras de recrutamento dos juízes dos tribunais judiciais das várias instâncias, para o Estatuto dos Magistrados Judiciais, que iremos mais tarde analisar, no artigo 215.º. No artigo seguinte (artigo 216.º) são enunciadas as garantias de inamovibilidade e de responsabilidade limitada, aos casos expressos na lei, para além das incompatibilidades<sup>91</sup> a que estão sujeitos os magistrados judiciais (CANOTILHO; MOREIRA, 2005).

No seu artigo 217.º a CRP esclarece que a nomeação, colocação, transferência e promoção dos juízes dos tribunais judiciais e dos juízes dos tribunais administrativos e fiscais, bem como o exercício da ação disciplinar sobre os mesmos, são da competência dos respetivos Conselhos Superiores de Magistratura (CANOTILHO; MOREIRA, 2005).

O Conselho Superior de Magistratura é o órgão de autogoverno, gestão e disciplina da Magistratura judicial, sendo a sua composição estabelecida no artigo 218.º, podendo ser integrado por juízes e não só, prevendo-se no n.º 3 deste artigo a possibilidade da eleição de funcionários de justiça para dele fazerem parte dentro das circunstâncias descritas (CANOTILHO; MOREIRA, 2005). Este órgão foi no fundo criado com o intuito de honrar o princípio fundamental da separação dos poderes, tendo como principal missão assegurar a independência do poder judicial perante os restantes poderes do Estado (PEREIRA, 2008).

Quanto ao Tribunal Constitucional (Título VI), cuja competência consiste na administração da justiça em matérias de índole jurídico-constitucional<sup>92</sup> (artigo 221.º), os juízes que o compõe gozam, igualmente, das garantias de independência, inamovibilidade, imparcialidade e irresponsabilidade e encontram-se sujeitos às mesmas incompatibilidades dos juízes dos restantes tribunais (artigo 222.º).

Relativamente ao estabelecimento das imunidades e demais regras estatutárias a Constituição remete para a Lei do Tribunal Constitucional – Lei n.º 28/82, de 15 de

---

<sup>91</sup> Consideramos de especial interesse destacar o n.º 3 do artigo 216.º que dispõe que “Os juízes em exercício não podem desempenhar qualquer outra função pública ou privada, salvo as funções docentes ou de investigação científica de natureza jurídica, não remuneradas, nos termos da lei” (CANOTILHO; MOREIRA, 2005, p. 137), o que não sucede em outros países.

<sup>92</sup> Para mais desenvolvimentos sobre as suas competências específicas *cf.* artigo 223.º da CRP.



Novembro<sup>93</sup> (CANOTILHO; MOREIRA, 2005). Nesta esclarece-se, no seu artigo 25.º, que o exercício do poder disciplinar sobre os seus juízes cabe exclusivamente ao próprio Tribunal Constitucional, remetendo subsidiariamente para o próprio Estatuto dos Magistrados Judiciais.

Já relativamente aos Tribunais Administrativos e Fiscais, cuja competência se traduz na resolução dos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais (artigo 212.º CRP), o órgão a quem compete a nomeação, a colocação, a transferência e a promoção dos respetivos juízes, bem como o exercício da ação disciplinar, é o respetivo Conselho Superior, conforme o disposto no artigo 217.º (CANOTILHO; MOREIRA, 2005).

Afigura-se necessário, assim, recorrermos ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) – Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro<sup>94</sup> que consagra a independência e respetivas garantias nos seus artigos 2.º e 3.º (NABAIS, 2006). Tal Estatuto estabelece, no seu artigo 57.º, que as regras estatutárias aplicáveis aos juízes de jurisdição administrativa e fiscal encontram-se: na Constituição, no próprio estatuto e demais legislação aplicável, e subsidiariamente, mais uma vez, no Estatuto dos Magistrados Judiciais (NABAIS, 2006).

No seu artigo 74.º, o ETAF define o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais como o órgão de gestão e disciplina dos juízes da jurisdição administrativa e fiscal, conferindo-lhe, nomeadamente, a competência de apreciar o mérito profissional dos juízes e exercer a ação disciplinar relativamente aos mesmos e, ainda, conhecer as impugnações administrativas em matéria disciplinar; a sua composição vem regulada no artigo seguinte (NABAIS, 2006).

Em conclusão, no que concerne à questão das normas deontológicas e da ética na perspetiva dos Magistrados Judiciais, para além da base constitucional, torna-se importante contemplar reflexivamente outra legislação complementar, em particular, o Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 21/85, de 30 de julho), o Regime de Organização e Funcionamento do Conselho Superior de Magistratura (Lei n.º 36/2007 de 14 de agosto), o Regime de Ingresso na Magistratura e da Formação de Magistrados (Lei n.º 2/2008 de 14 de janeiro), o próprio Código de Processo Civil, que contém o regime de suspeições e

---

<sup>93</sup> Também disponível no sítio eletrónico do Tribunal Constitucional em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/legislacao0101.html>>. Acesso em: jan. 2012.

<sup>94</sup> Também disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2002/02/042A00/13241340.pdf>>. Acesso em: jan. 2012.

impedimentos, e, finalmente, o documento recente da responsabilidade da Associação Sindical de Juizes Portugueses, intitulado de Compromisso Ético dos Juizes Portugueses (Princípios para a Qualidade e Responsabilidade).

### **6.2.2 Quanto ao Ministério Público**

Quanto ao Ministério Público, a Constituição Portuguesa dispõe no Capítulo IV (Título V), no artigo 219.º, que este tem como principais funções representar o Estado e defender os interesses legalmente determinados, participar na execução da política criminal pelos órgãos de soberania estabelecida, exercer a ação penal centrada no princípio da legalidade e proteger a legalidade democrática (CANOTILHO; MOREIRA, 2005).

A nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da ação disciplinar sobre os mesmos competem à Procuradoria-Geral da República, como seu órgão superior hierárquico. Esta é presidida pelo Procurador-Geral da República e abarca o Conselho Superior do Ministério Público, que inclui membros eleitos pela Assembleia da República e membros eleitos pelos seus pares, tal como vem referido no artigo 220.º da CRP (CANOTILHO; MOREIRA, 2005).

Já no Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de outubro<sup>95</sup>, sob a designação de Lei Orgânica do Ministério Público, reafirma-se a autonomia desta magistratura, caracterizada pela vinculação a critérios de legalidade, objetividade e subordinação hierárquica (PORTUGAL, 1986). Para além disso, é assegurada a sujeição única e exclusiva destes magistrados às diretivas, ordens e instruções previstas no seu Estatuto (PORTUGAL, 1986).

Porém, não resulta explicitamente daquele Estatuto, qualquer norma que se refira expressamente ao relacionamento destes magistrados com os outros operadores judiciais, designadamente com advogados e magistrados judiciais.

Contudo, pode-se afirmar que os magistrados do Ministério Público, tal como os juizes, são disciplinarmente responsáveis pelos factos praticados em violação dos deveres profissionais e pelos atos ou omissões da sua vida privada, que se considerem incompatíveis com o decoro e a dignidade indispensáveis ao exercício das suas funções. Pressupõe-se,

---

<sup>95</sup> Sucessivamente alterado pelas: Declaração de Retificação n.º 20/98, de 2 de novembro; Lei n.º 42/2005, de 29 de agosto; Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro; Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto; Lei n.º 37/2009, de 20 de julho; Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e, finalmente, pela Lei n.º 9/2011, de 12 de abril. Todas disponíveis para consulta em: <<http://www.dre.pt/>>. Acesso em: jan. 2012.

assim, uma atuação profissional respeitada por parte dos mesmos, mas igualmente respeitadora dos outros agentes judiciais, partes e testemunhas (ANTUNES, 2007).

De notar, que atualmente existe uma grande reivindicação por parte dos magistrados do Ministério Público por uma verdadeira Lei Orgânica, que possa abranger de uma forma mais completa as questões deontológicas relativas à sua classe profissional.

### 6.2.3 Quanto aos Advogados

Em relação aos advogados, a Constituição Portuguesa encara o “[...] patrocínio forense como elemento essencial à administração justiça”, no seu artigo 208.º (CANOTILHO; MOREIRA, 2005, p. 132), prevendo a necessidade da consagração das respetivas imunidades para o exercício livre e efetivo do mesmo.

Consideramos relevante analisar, ainda que de uma forma resumida, o Estatuto da Ordem dos Advogados (ARNAUT, 2006)<sup>96</sup> aprovado pela Lei nº 15/2005, de 26 de janeiro<sup>97</sup>, diploma em se define a orgânica e funcionamento da Ordem dos Advogados, enquanto pessoa coletiva de direito público (associação pública), que visa regulamentar o exercício da atividade profissional de advocacia, dispondo de poder disciplinar sobre os seus membros.

O Estatuto define como principal finalidade da Ordem a promoção da defesa do Estado de Direito através dos seus membros (artigo 3.º), que possuem o especial dever de pugnar pela correta aplicação das leis, por uma administração da justiça célere e pela melhoria da legislação, cultura e instituições jurídicas e forenses (artigo 85.º). Deste modo, os advogados são apresentados como detentores de uma relevante função ético-social (artigo 83.º), prosseguindo tarefas de natureza eminentemente pública (ARNAUT, 2006).

Os advogados, como colaboradores fundamentais na administração da Justiça, têm direito a um tratamento compatível com a dignidade da sua profissão (artigo 67.º), consagrando-se um dever de urbanidade (artigo 90.º), traduzido no respeito e correção com que devem ser tratados por parte de magistrados, agentes de autoridade e funcionários públicos; sendo elementos deste dever a discrição, zelo, lealdade e pontualidade (ANTUNES, 2007). Tal dever de urbanidade é também exigível ao próprio advogado, tanto no exercício da

---

<sup>96</sup> Também disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2005/01/018A00/06120646.pdf>>. Acesso em: nov. 2011.

<sup>97</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de novembro e pela Lei n.º 12/2010, de 25 de junho. Disponíveis para consulta em: <<http://www.dre.pt/>>. Acesso em: nov. 2011.

sua profissão, como fora dela, impondo-lhe o próprio estatuto como obrigações, entre outras, a lealdade, a cortesia e sinceridade, no seu artigo 83.º (ARNAUT, 2006).

De constatar, que a independência e isenção são imprescindíveis ao exercício pleno da advocacia (artigo 84.º), de modo a serem estabelecidas relações de confiança indispensáveis para o desempenho do patrocínio forense e que só podem ser alcançadas através da integridade moral do advogado (ARNAUT, 2006).

Na orgânica da Ordem dos Advogados, importa destacar a existência de Conselhos de Deontologia (artigo 52.º), junto de cada um dos setes distritos espalhados pelo País, aos quais compete, nomeadamente, o exercício do poder disciplinar, zelando assim pelo cumprimento, por parte dos advogados e advogados estagiários, das normas de deontologia profissional, segundo o artigo 54.º (ARNAUT, 2006).

Este Estatuto regula de uma forma extensiva o exercício da advocacia, indicando os direitos, deveres, garantias, incompatibilidades e impedimentos e dedicando um título à deontologia profissional, subdividido em capítulos: o primeiro (artigos 83.º e seguintes), dedicado aos princípios gerais, trata da integridade, independência, deveres para com a comunidade e com a própria Ordem, segredo profissional e o dever geral de urbanidade; o segundo (artigos 92.º e seguintes), respeitante às relações com os clientes, estabelece como sua base a confiança recíproca, dando especial atenção para questões como conflito de interesses, responsabilidade civil profissional, honorários e proibição de *quota litis*; o terceiro (artigos 103.º e seguintes), relativo às relações com os tribunais, impõe ao advogado na sua relação com os magistrados deveres de lealdade, respeito e diligência, sem prejuízo à necessária firmeza e combatividade do advogado na defesa das suas causas; e, finalmente, o último capítulo (artigos 106.º e seguintes), referente às relações entre advogados, que institui vários deveres recíprocos, sendo o mais importante o de solidariedade (ARNAUT, 2006).

No título seguinte, vem regulada especificamente a ação disciplinar (artigos 109.º e seguintes), a que fica sujeito todo o advogado ou advogado estagiário que violar alguns dos deveres dispostos no Estatuto, respetivos regulamentos e demais disposições aplicáveis (ARNAUT, 2006).

São, ainda, relevantes em matéria deontológica relativa ao exercício da advocacia, para além das disposições que consagram as imunidades constantes dos Códigos de Processo Civil, de Processo Penal e da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais

Judiciais (Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto<sup>98</sup>), o Código de Deontologia dos Advogados Europeus, aprovado pela Deliberação n.º 2511/2007, de 27 de dezembro (PORTUGAL, 2007d).

#### 6.2.4 Quanto aos Funcionários Judiciais

Em relação aos Funcionários Judiciais, é importante assinalar que existe, igualmente, regulação a nível de matéria estatutária, nomeadamente o Estatuto dos Funcionários de Justiça, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 343/99, de 26 de agosto<sup>99</sup>, que prevê direitos, deveres e incompatibilidades, bem como o seu respetivo regime disciplinar (PORTUGAL, 1999b).

Através dele reafirma-se que em cada tribunal, enquanto comunidade de trabalho, só se tornará possível a prestação de um serviço de qualidade, se houver uma interdependência e complementaridade de funções de todos os que nele se integram.

### 6.3 ÉTICA E MAGISTRATURA

Concentrando-nos agora na magistratura, iremos analisar o já referido Estatuto dos Magistrados Judiciais<sup>100</sup>, que no seu artigo 3.º refere que compete a tal magistratura administrar a justiça e fazer executar as suas próprias decisões e consagra o princípio do *non liquet* (PORTUGAL, 1985); encontrado-se assim subjacente a ideia de efetividade da justiça.

Neste Estatuto consta a previsão e o reforço das garantias, consagradas previamente constitucionalmente, sendo elas: de independência (artigo 4.º), devendo os magistrados judiciais julgarem apenas segundo a Constituição e a lei, não estando sujeitos a ordens ou instruções; de responsabilidade limitada (artigo 5.º), em razão da qual os

---

<sup>98</sup> Sucessivamente alterada por: Lei n.º 103/2009, de 11 de setembro; Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro; Decreto-Lei n.º 295/2009, de 13 de outubro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 86/2009, de 23 de novembro; Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril; Lei n.º 40/2010, de 3 de setembro; Lei n.º 43/2010, de 3 de setembro; e Lei n.º 46/2011, de 24 de junho. Todos estes diplomas estão disponíveis para consulta em: <<http://www.dre.pt/>>. Acesso em: nov. 2011.

<sup>99</sup> Alterado, sucessivamente, pelos Decreto-Lei n.º 175/2000, de 9 de agosto; Decreto-Lei n.º 96/2002, de 12 de abril e Decreto-Lei n.º 169/2003, de 1 de agosto. Disponíveis para consulta em: <<http://www.dre.pt/>>. Acesso em: nov. 2011.

<sup>100</sup> Sucessivamente alterado pelos seguintes diplomas: Decreto-Lei n.º 342/88, de 28 de setembro; Lei n.º 2/90, de 20 de janeiro; Lei n.º 10/94, de 5 de maio (conforme a Rectificação n.º 16/94, de 3 de dezembro); Lei n.º 44/96, de 3 de setembro; Lei n.º 81/98, de 3 de dezembro; Lei n.º 143/99, de 31 de agosto; Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril; Lei n.º 42/2005, de 29 de agosto; Lei n.º 26/2008, de 27 de junho; Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto; Lei n.º 63/2008, de 18 de novembro; Lei n.º 37/2009, de 20 de julho; Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e, finalmente, Lei n.º 9/2011, de 12 de abril. Disponíveis para consulta em: <<http://www.dre.pt/>>. Acesso em: nov. 2011.

magistrados não podem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvos nos casos previstos na lei em que se estabeleça responsabilidade civil, criminal ou disciplinar (remetendo para o Regime da Função Pública), sempre em razão do exercício das suas funções; de inamovibilidade (artigo 6.º), por via da qual os magistrados judiciais são nomeados vitaliciamente, não podendo ser transferidos, suspensos, promovidos, aposentados, ou mudados de situação, salvo nos casos expressamente previstos; e, ainda, de imparcialidade (artigo 7.º), por força da qual, em suma, se proíbe o exercício de funções em tribunal onde exerçam funções, ou tenham exercido funções judiciais ou de advocacia pessoas ligadas ao magistrado por casamento, união de facto, ou laços de natureza familiar até determinado grau (PORTUGAL, 1985).

É, igualmente, no Estatuto que se encontram os seguintes deveres, ou proibições expressas: a obrigação de proximidade de domicílio da sede do juízo onde exercem funções, exceto quando se tratarem de juízes do Supremo Tribunal de Justiça e das Relações (artigo 8.º); o simultâneo direito e dever de formação contínua (artigo 10.º-B); a proibição do exercício de qualquer atividade político-partidária de carácter público (artigo 11.º); o dever de reserva, estando-lhe vedadas quaisquer declarações ou comentários sobre processos, exceto se houver autorização do Conselho Superior de Magistratura e ficando salvaguardados os casos, que não cobertos pelo segredo de justiça ou pelo sigilo profissional, visem, nomeadamente, o acesso à informação (artigo 12.º); e, finalmente, a proibição do desempenho de qualquer outra função pública ou privada, salvo as funções docentes ou de investigação científica, desde que não remuneradas e condicionadas à autorização expressa do Conselho Superior (artigo 13.º) (PORTUGAL, 1985).

A consagração de tais garantias e deveres acabam por revelar a particularidade desta magistratura e, embora se possam interpretar como restrições à liberdade e autonomia pessoal, cívica e profissional dos juízes, conseguimos entender a sua razão de ser se as contemplarmos como meios de salvaguarda do prestígio, do respeito, da confiança e da legitimidade que esta profissão deve inspirar (PEREIRA, 2008).

Relativamente ao Procedimento Disciplinar, regulado no Capítulo VIII do Estatuto, este tem na sua base o conceito de infração disciplinar, sendo considerados como tal quaisquer factos praticados em violação dos deveres profissionais e, ainda, quaisquer atos ou omissões da vida pública, ou que nela se repercutam, que se revelem incompatíveis com a dignidade indispensável ao exercício das funções de magistrado (artigo 82.º).

Em seguida, são estabelecidas as diferentes espécies de penas disciplinares existentes, consoante a seguinte escala: advertência, quando se tratarem de faltas leves que

não devam passar sem reparo; multa, em casos de negligência ou desinteresse pelo cumprimento dos deveres profissionais; transferência, quando as infrações impliquem um distúrbio na área de jurisdição; suspensão de exercício e inatividade, adequadas a casos de negligência grave ou de incumprimento dos deveres profissionais; e finalmente, aposentação compulsiva ou demissão, aplicáveis quando o magistrado, ou revele definitiva incapacidade de adaptação às exigências da função, ou falta de honestidade ou tenha conduta imoral ou desonrosa, ou tenha sido condenado por crime praticado com flagrante e grave abuso da função ou com manifesta e grave violação dos deveres a ela inerentes (PORTUGAL, 1985).

O processo disciplinar consiste no meio de efetivar a responsabilidade disciplinar, sendo a competência da respetiva instauração atribuída ao Conselho Superior de Magistratura (artigo 111.º), possui natureza confidencial até à decisão final (artigo 113.º) e decorre nos moldes do processo criminal (PORTUGAL, 1985).

O Conselho Superior de Magistratura surge, deste modo, como o órgão superior de gestão e disciplina da Magistratura Judicial, cabendo-lhe, designadamente, nomear, colocar, transferir, promover, exonerar, apreciar o mérito profissional, exercer a ação disciplinar e, em geral, praticar todos os atos de idêntica natureza respeitantes a magistrados judiciais (artigo 149.º).

Todavia, o Estatuto dos Magistrados Judiciais não contém um corpo explícito de regras deontológicas a que os juízes devam estrita obediência, como acontece por exemplo no Estatuto da Ordem dos Advogados, o que originou algum desconforto e a perceção duma necessidade de mudança.

Deste modo surgiram várias iniciativas e reformas, entre elas, destacou-se em primeiro lugar, em 2008, a alteração do Regime de Ingresso na Magistratura e Formação de Magistrados, pela Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro<sup>101</sup> (PORTUGAL, 2008a), que destaca como sua figura central o Centro de Estudos Judiciários (CEJ)<sup>102</sup>.

Este órgão foi criado em 1978 e integra a estrutura do Ministério da Justiça, tendo sido instituído em Portugal um modelo centralizado num centro de formação próprio da magistratura autónomo, quer do poder político (independência externa), quer dos órgãos de gestão e disciplina do poder judicial (independência interna). Assim, o CEJ é a entidade responsável pela organização do processo de seleção e formação dos magistrados e pela

---

<sup>101</sup> Que foi já alterado pela Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro. Disponível para consulta em: <<http://www.dre.pt/>>. Acesso em: nov. 2011.

<sup>102</sup> Sendo o seu sítio oficial: <<http://www.cej.mj.pt/cej/home/home.php>>. Acesso em: nov. 2011.

definição dos respetivos parâmetros pedagógicos, sendo reconhecido pelo seu nível de exigência, rigor e isenção.

Entre os vários aspectos dessa reforma no regime de ingresso e formação dos magistrados destacam-se: a previsão da formação contínua dos magistrados universal e obrigatória, como condição de progressão na carreira; a indispensabilidade da atualização de conhecimentos assente no intercâmbio de experiências profissionais e na abertura à compreensão das novas problemáticas e vias de solução; e o aperfeiçoamento da formação inicial dos magistrados, que passou a contemplar, não só o aprofundamento dos conhecimentos de carácter jurídico, como também a necessidade de abertura a novos saberes, numa perspetiva multidisciplinar, a produtividade e eficácia, a ética da função social do magistrado e a responsabilização comunitária pelo resultado do seu desempenho e perante os interesses, expectativas e necessidades dos cidadãos (PORTUGAL, 2008a).

O curso de formação teórico-prática<sup>103</sup> realizado após o ingresso no CEJ, através de concurso público de acesso à magistratura, tem como objetivos fundamentais proporcionar aos auditores de justiça o desenvolvimento de qualidades e a aquisição de competências técnicas para o exercício das funções de juiz nos tribunais judiciais e nos tribunais administrativos e fiscais e, ainda, de magistrado do Ministério Público.

No âmbito do desenvolvimento de qualidades pessoais, a formação dos auditores de justiça tem como objetivos gerais, entre outros: o apuramento do espírito crítico e reflexivo e da atitude de abertura a outros saberes, na análise das questões e no processo de decisão, sempre embasado na reflexão sobre o papel do magistrado na atual sociedade de informação; a identificação das exigências éticas da função e da deontologia profissional, numa ótica de garantia dos direitos do cidadão; o desenvolvimento de uma cultura de boas práticas em matéria de relações humanas, no enquadramento das relações profissionais, institucionais e com o cidadão em geral. Ainda no mesmo âmbito, tem como objetivos específicos: propiciar o conhecimento dos princípios da ética e da deontologia profissional, bem como dos direitos e deveres estatutários e deontológicos.

Neste contexto, surge a matéria de Ética e Deontologia Profissional, cujo programa enuncia, nomeadamente, como seus propósitos fundamentais: a aquisição por parte dos auditores de justiça de noções fundamentais de ética e deontologia profissional; a sensibilização para uma constante atenção em relação às exigências éticas da função social do

---

<sup>103</sup> Cada curso de formação que se inicia dispõe de um plano respeitante ao mesmo onde vêm elencados os objetivos, as disciplinas e suas ementas, bem como todos os restantes detalhes relativos a ele, que se encontra sempre em constante atualização e disponível para consulta no sítio oficial referido do Centro de Estudos Judiciários (CEJ).



magistrado e análise dos principais elementos respeitantes à ética e à comunicação, especificamente, a abertura, transparência, demandas específicas de desempenho, intervenção e cooperação judiciária.

No mesmo programa enunciam-se, ainda, como deveres profissionais dos magistrados *stricto sensu*: honestidade, integridade, independência, imparcialidade, competência, prudência, sentido de responsabilidade, atenção ao real, coragem cívica, reserva, cortesia, observância do contraditório, pontualidade, diligência, urbanidade, lealdade, respeito pela igualdade e permanente atualização profissional.

Há que salientar que esta mudança na instrução dos candidatos à magistratura veio em decorrência do surgimento de um conjunto de documentos internacionais sobre a formação de juízes na Europa e da criação da Rede Europeia de Formação de Magistrados, em 2000, que de uma forma cooperante vem desenvolvendo um trabalho de aproximação entre os vários países da Europa nesta matéria específica.

Todavia, atualmente, não é só a nível do espaço Europeu que se constata a emergência de uma jurisdição global e uma alteração do paradigma judiciário e da própria formação, mas também a nível internacional, através do papel desempenhado pelos próprios Tribunais Internacionais, com destaque para o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o Tribunal de Justiça das Comunidades, a Corte Interamericana dos Direitos Humanos e o Tribunal Internacional de Haia. Do mesmo modo, contribuem para esta transformação as redes globais de conhecimento criadas entre magistrados através das suas associações profissionais, como por exemplo, a *Magistrats Européennes pour la Démocratie et Libertés* (MEDEL) e a União Internacional de Magistrados (UIM). Para além do significativo contributo da internacionalização da jurisprudência através da divulgação das várias decisões internacionais e do cruzamento de informação para a efetivação de decisões (LOPES, 2008).

### **6.3.1 Compromisso Ético dos Juízes Portugueses**

Contudo, a grande mudança que se espera vir a ser o ponto de viragem em termos de Ética no Judiciário em Portugal é o Compromisso Ético dos Juízes Portugueses - Princípios para a Qualidade e Responsabilidade (ASJP, 2009). Este documento, que não se confunde com as normas deontológicas previstas no respetivo Estatuto referido anteriormente, nem tem vocação disciplinar ou sancionatória, acolhe os princípios de ética judicial reconhecidos pelos próprios juízes na sequência do processo de discussão e reflexão conjunta

que o antecedeu, sob a iniciativa e responsabilidade institucional da Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP).

Este importante documento constitui um instrumento de autoregulação, a que os juízes se vinculam livremente, e cujo objetivo passa pelo estabelecimento de elevados padrões de ética e qualidade, que devem ser quotidianamente observados e respeitados pelos magistrados.

Os princípios acolhidos inspiram-se na experiência profissional dos juízes, nos textos doutrinários e em instrumentos estrangeiros e internacionais<sup>104</sup>, procedentes de organismos integrados por Portugal ou por juízes e instituições judiciais portuguesas, que se têm debruçado sobre o tema da Ética e Deontologia Judicial, com especial destaque para as Nações Unidas, o Conselho da Europa e para as Associações Internacionais de Magistrados (SOARES, 2008).

Este projeto foi iniciado em 2007, com a abertura ao debate e reflexão crítica através de um ciclo de reuniões promovido pela ASJP com diversas entidades representativas da comunidade, desde entidades patronais e de trabalhadores, de defesa dos consumidores, de interesses de cidadania, da comunicação social; a entidades representativas das profissões judiciárias (Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Ordem dos Advogados, Sindicato dos Funcionários Judiciais e Sindicato dos Oficiais de Justiça); partidos políticos; associações de autarquias e, ainda, associações representativas de órgãos policiais. Este processo veio a culminar na elaboração do anteprojecto, a que se seguiu uma fase de discussão pública.

Em 2008, este documento foi aprovado pelos órgãos próprios da ASJP e, posteriormente, acolhido pelo Oitavo Congresso dos Juízes Portugueses em 2009 como referência válida e importante para os juízes portugueses.

Tem como objetivos fundamentais: promover a independência, a imparcialidade, a integridade e a competência no exercício profissional e a vinculação do exercício da função judicial aos valores da Justiça e dos Direitos Humanos; aumentar a confiança pública na Justiça, através da divulgação dos parâmetros de conduta que devem orientar a atividade judicial; auxiliar os juízes a descobrir respostas para as questões de ética e da deontologia profissional e, simultaneamente, conferir-lhes autonomia na respetiva decisão, reforçando a sua independência em relação aos outros poderes e a qualidade, bem como a responsabilidade no seu relacionamento com os cidadãos (ASJP, 2009).

---

<sup>104</sup> Nomedamente no Código de Ética da Magistratura Nacional do Brasil (2008) e no Código Modelo Ibero-Americano de Ética Judicial (2006).

No texto introdutório deste documento, a Ética surge, desde logo, como “ [...] pilar vital da qualidade da Justiça e da legitimidade e responsabilidade dos juízes” (ASJP, 2009, p. 5). Os princípios de ética judicial acolhidos neste documento agrupam-se em cinco atributos pessoais dos juízes e nas normas de ética coletiva do associativismo judicial. A metodologia deste compromisso traduz-se nos seguintes passos: parte-se dum enunciado, donde se inferem os princípios, fazendo-se depois os comentários acerca de cada um deles.

Assim, reafirmam-se, mais uma vez, os princípios de independência, inerente ao Estado de Direito Democrático e da imparcialidade, com a garantia do *due process*, e consolida-se o princípio de integridade, abrangendo este a lealdade, a ponderação e a correção e impondo, nas relações intersubjetivas, educação, respeito e cortesia. Na sequência, dá-se a consagração de princípios de humanismo, fundados na dignidade da pessoa humana e na igualdade, e a conseqüente proibição de qualquer tipo de discriminação.

Em seguida, referem-se princípios de diligência, aludindo não só à imprescindibilidade da aquisição de conhecimentos, competências e qualidades pessoais, dado o mérito da função judicial, mas também manifestando a preocupação com questões atuais de celeridade de tratamento de processos, bem como de produtividade na gestão e organização de processos, através do emprego de novas tecnologias. Desta forma, é demonstrada a preocupação com a necessidade da reciclagem constante de conhecimentos, de modo a atingir a maximização de competências e otimização das qualidades pessoais, fruto dos novos tempos.

Reflexo desta consciencialização das novas problemáticas e da precisão de refletir sobre as mesmas e encontrar novas soluções, é a atualização do tradicional dever de reserva nos novos princípios de reserva, por meio dos quais se reconhece a importância da análise das relações entre os tribunais e os meios de comunicação social, que devem ser sempre norteadas pelo direito à informação, de acordo com os princípios da igualdade no acesso às fontes e da transparência nos procedimentos.

Por fim, aludem-se aos princípios do associativismo judicial, assegurando a representação externa do corpo dos juízes, fruto de um pluralismo democrático e reforçando os valores de solidariedade e coesão desta classe profissional.

Por último, gostaríamos apenas de referir a existência de uma Comissão para o Estudo da Ética Judicial, integrada tanto por três juízes, como por uma professora de direito e um advogado, que constitui um grupo de discussão e reflexão sobre as questões da ética e deontologia dos juízes, totalmente autónomo dos órgãos associativos, criado com o fim de dar continuidade e atualizar o documento referido.

#### 6.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Após esta exposição, chegamos à conclusão que o Estatuto dos Magistrados Judiciais não contém um corpo explícito de regras deontológicas a que os juízes devam estrita obediência, como acontece por exemplo no Estatuto da Ordem dos Advogados, que se revela como o diploma mais completo em termos de regras deontológicas, de todos os estatutos dos profissionais da justiça.

Isto porque para o desempenho da função judicial, de natureza tão particular e exigente, não se apresenta como suficiente a simples observância dos deveres legalmente estabelecidos ou o diligente manuseamento das normas jurídicas, revela-se essencial aliar-lhes atributos como honestidade pessoal e profissional, serenidade, integridade, coragem, diligência e, sobretudo, bom senso, para que se mostre merecedor do respeito e confiança dos cidadãos, estando estes na génese da sua própria legitimidade e autoridade. Todos estes atributos devem ser tidos em conta pelo magistrado no seu relacionamento com os outros indivíduos, quer sejam magistrados do Ministério Público, advogados, quer sejam funcionários judiciais, ou mesmo partes e testemunhas do processo.

Porém, face à complexidade da realidade presente e futura, tais atributos devem ser associados a uma “[...] atitude com uma tríplice e multifacetada dimensão de i) cultura, ii) comunicabilidade e iii) humanismo”, tal como é exposto por Pereira (2008, p. 9).

Passaremos a explicar as diversas facetas desta atitude, que, em primeiro lugar, se deve revelar “de cultura”, pois alicerçada em sólidos e atualizados conhecimentos jurídicos, implicando um constante esforço de permanente formação e até de autodidatismo, incluindo o interesse em explorar outros ramos de saber, de modo a facilitar a perceção da realidade subjacente a cada caso *sub iudice*. Ademais, a decisão final deve ser exposta de modo convincente e inteligível, devendo a sua fundamentação fazer-se nos moldes da racionalidade comunicativa de Habermas<sup>105</sup>.

Simultaneamente, a postura deve ser também “de comunicabilidade”, no contexto da sociedade de informação, comunicação<sup>106</sup> e conhecimento em que vivemos, que impõe uma “atitude comunicacional e de relação com a sociedade” (PEREIRA, 2008, p. 109) por parte do próprio magistrado, com a utilização de uma linguagem clara, concisa e inteligível, tanto para os intervenientes processuais, como para qualquer cidadão. Para além disso, mostra-se como é imprescindível a existência de um esforço por parte do magistrado

---

<sup>105</sup> Ou seja, na força do melhor argumento e não no argumento da força (HABERMAS, 1989).

<sup>106</sup> Conceito explorado anteriormente nos dois capítulos anteriores deste trabalho.

para harmonizar a reserva e segredo profissional com a liberdade de informação e o princípio da transparência, no âmbito de um verdadeiro Estado de Direito Democrático.

Finalmente, a atitude do magistrado deve ser considerada também “de humanismo”, pois a sua atividade, embora muitas vezes criadora aquando da interpretação e integração de leis face à complexidade das mesmas e às suas lacunas, tem de sempre estar vinculada aos valores de justiça, dignidade da pessoa humana, de igualdade, bem como aos direitos fundamentais, todos eles constitucionalmente consagrados.

Esta faceta acaba por se desdobrar em outros dois predicados importantes para um magistrado: na humildade, imposta pelo próprio princípio fundamental da igualdade e, também, na perceção do juiz como “servidor da comunidade” (PEREIRA, 2008, p. 12); e na sensibilidade, de forma a ter uma melhor e global perceção das especificidades inerentes a cada caso.

Deste modo, o Compromisso Ético dos Juízes Portugueses parece incorporar todos estes parâmetros de conduta acima expostos, o que demonstra que Portugal se encontra num significativo esforço para o aperfeiçoamento nesta matéria, seguindo a tendência a nível internacional. Porém, podemos observar que a questão permanece, ainda, totalmente em aberto, dada a importância que a mesma encerra em si, posto que o País apenas recentemente começou a despertar para ela.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É através da análise da origem e desenvolvimento histórico do contencioso administrativo, no âmbito de um Estado de Direito, que podemos encontrar semelhanças nas bases dos sistemas jurídico-administrativos Brasileiro e Português, já que ambos sofreram ascendências comuns, nomeadamente pelo “modelo francês”.

Porém, atualmente, assumem-se como óbvias as diferenças entre os dois sistemas, que se justificam, não só pelo percurso histórico e pelos diferentes modelos que hoje influenciam os dois sistemas, mas também pela própria dimensão, realidade sociocultural e demográfica dos países em questão.

Todavia, seguindo a tendência da generalidade dos países europeus detentores de sistemas de administração executiva, ambos procuram hoje fundamentalmente alcançar o equilíbrio entre as finalidades de prossecução do interesse público e da proteção dos direitos subjetivos dos administrados, no âmbito dum Estado de Direito Democrático.

Nunca será demais lembrar, que a realização e fortalecimento do Estado de Direito, em todas as suas vertentes – Constitucional, Social, Democrático e Ambiental -, só se torna possível mediante a consagração de uma tutela judicial efetiva, abrangente e temporalmente adequada, que abarque as suas diversas componentes, a saber: declarativa, cautelar e executiva.

Assiste-se, hodiernamente, a um esforço de adaptação dos ordenamentos jurídicos nacionais a conceitos orientadores comuns de tutela judicial efetiva, de modo a enfrentar os novos desafios com que se deparam, resultante dos processos de internacionalização e europeização da jurisdição administrativa. Para que tal se mostre viável, assume-se como de máxima relevância o desenvolvimento de iniciativas de intercâmbio e cooperação internacionais, tendo em vista o aperfeiçoamento dos sistemas jurídico-administrativos envolvidos, através do fomento do diálogo entre países europeus e latino-americanos.

É através da perceção da abrangência da jurisdição administrativa que se nos revela imprescindível a adoção de uma abordagem multidisciplinar, estabelecendo a sua ligação com as Novas Tecnologias da Comunicação e Informação (NTCI), Jornalismo e Ética, tendo sempre como campo empírico a realidade Portuguesa, posto ser com ela que nos encontramos mais familiarizados, mas sempre tentando fazer uso de uma visão reflexiva e crítica perante a mesma.

Na atual sociedade de informação e comunicação, torna-se indiscutível o papel crucial que as Novas Tecnologias da Comunicação e Informação desempenham na melhoria do funcionamento da Justiça, de modo a torná-la mais eficaz, célere, transparente, racional e confiável.

Contudo, é necessário procurar a cooperação entre os vários intervenientes (operadores do Direito e cidadãos), mas também o constante investimento, tanto em tecnologia, como no capital humano, através de esforços de formação adequada e permanente, de modo a salvaguardar os direitos de todos nesta demanda pela maximização da eficácia e minimização dos riscos derivados da utilização das NTCI, rumo a uma justiça que não só se preocupa com a melhoria dos níveis quantitativos da sua atividade, mas sobretudo com a prestação de um serviço público de qualidade.

Para além disso, é fundamental ter sempre em mente os riscos que a aplicação das NTCI comporta e que estas têm de ser sempre entendidas como meros instrumentos para alcançar determinados objetivos e nunca assumir o protagonismo, que há-de sempre caber ao ser humano, aos cidadãos – ao serviço dos quais as NTCI se devem colocar em todos os momentos.

É neste contexto de uma sociedade de informação, que se pretende democrática e transparente, em que a Justiça e o Jornalismo são poderes dominantes, que se torna imperativo encontrar modos de convivência pacífica entre os dois, sempre tendo em conta as suas diferenças fundamentais, a nível de finalidade, lógica, temporalidade, discurso e racionalidade, e compreendendo que ambas carecem uma da outra para desempenhar as suas atribuições de um modo mais correto e efetivo, impondo-se-lhes, conseqüentemente, uma atitude de abertura e ponderação, no fundo, comunicativa.

Levando em consideração as particularidades da sociedade vigente, revela-se inevitável a adoção por parte do Poder Judiciário de uma nova atitude, simultaneamente, de cultura, com ênfase no esforço de permanente formação e atualização, englobando outros ramos de saber; de comunicabilidade/abertura, harmonizando a reserva e sigilo profissional com a liberdade de informação e privilegiando a transparência; e de humanismo, assumindo-se como essenciais a humildade, a sensibilidade e o bom senso, como parâmetros éticos para a conduta do magistrado e para uma melhor compreensão das especificidades de cada caso visando a sua cabal resolução.

Todos estes temas e a sua interdependência demonstram que, atualmente, não existem fronteiras rígidas entre as diversas áreas de conhecimento, que cada vez mais, dada a complexidade do mundo em que vivemos e dos problemas jurídicos advenientes do mesmo,

são essenciais análises, não só interdisciplinares, mas igualmente multidisciplinares que contribuam para a construção de uma jurisdição de qualidade e efetiva, de modo a alcançar o fortalecimento do Estado de Direito Democrático e de uma cidadania ativa, pois politizada e participativa.



## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de. **Comentário do Código de Processo Penal**: à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. 2. ed. atual. Lisboa: Universidade Católica, 2008.
- AMARAL, Diogo Freitas do; ALMEIDA, Mário Aroso de. **Grandes linhas da reforma do contencioso administrativo**. 3. ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2007.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. **A justiça administrativa**: Lições. 9. ed. Coimbra: Almedina, 2007.
- ANTUNES, Francisco Vaz. O dever geral de urbanidade nas relações entre advogados e magistrados. **Verbo Jurídico**, Póvoa do Varzim, abr. 2007. (Compilações Doutrinárias). Disponível em: <<http://www.verbojuridico.com/>>. Acesso em: set. 2011.
- ARAGÃO, J. Guilherme de. **A justiça administrativa no Brasil**. Rio de Janeiro: EBAP, 1955. (Cadernos de Administração Pública).
- ARAGÃO, Maria Alexandra. **Direito Comunitário do Ambiente**. Coimbra: Almedina, 2002. (Cadernos do CEDOUA).
- ARNAUT, António. **Estatuto da Ordem dos Advogados**: Anotado. 10. ed. rev. Coimbra: Coimbra Ed., 2006.
- ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS JUÍZES PORTUGUESES (ASJP). **Compromisso Ético dos Juizes Portugueses**: princípios para a qualidade e responsabilidade. Lisboa: ASJP, 2009. Disponível em: <<http://www.asjp.pt/2010/04/28/compromisso-etico-dos-juizes-portugueses/>>. Acesso em: nov. 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. A proteção do meio ambiente na constituição brasileira. **Revista forense**, v. 88, n. 317, p. 161-178, jan./mar. 1992.
- BATISTA, Nilo. Mídia e sistema penal no capitalismo tardio. **Discursos sediciosos**: crime, direito e sociedade, Rio de Janeiro, ano 7, n. 12, p. 271-288, 2. sem. 2002.
- BLANKE, Hermann-Josef. La legitimación procesal – ilustrado en el derecho alemán y comparado del medio ambiente. In: ABERASTURY, Pedro (Org.). **Ley de la justicia administrativa alemana**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2009. p. 21-39
- \_\_\_\_\_. Direitos processuais fundamentais, fundamentos do processo principal e admissibilidade da ação. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; BLANKE, Hermann-Josef; SOMMERMANN, Karl-Peter. **Código de jurisdição administrativa**, o modelo alemão. Rio de Janeiro: Renovar, 2009b. p. 27-53.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: nov. 2011.

BREDARIOL, Celso; VIEIRA, Liszt. **Cidadania e política ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

CAENEGEM, R. C. Van. **Uma introdução histórica ao direito constitucional ocidental**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Relações jurídicas poligonais, ponderação ecológica de bens e controlo judicial preventivo. **Revista jurídica do urbanismo e do ambiente**, Coimbra, n. 1, p. 55-66, 1994.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital (Comp.). **Constituição da República Portuguesa: Lei do Tribunal Constitucional**. 8. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2005. Disponível em: <<http://www.dre.pt/comum/html/legis/crp.html>>. Acesso em: out. 2011.

CARVALHO, Paula Marques. **Manual prático de processo penal**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

CASANOVA, Salazar. Justiça e jornalismo judiciário. Perspectivas jurisprudenciais. **O Direito**, Lisboa, ano 136, n. 5, p. 867-896, 2004.

CAVALCANTI FILHO, José Paulo. O drama da verdade (ou discurso sobre alguns mitos da comunicação). **Observatório da Imprensa**, São Paulo, n. 311, 11 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimpresa.com.br/artigos.asp?cod=311CGL003>>. Acesso em: jul. 2011.

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS. Disponível em: <<http://www.cej.mj.pt/cej/home/home.php>>. Acesso em: fev. 2012.

CITIUS. Disponível em: <<http://www.citius.mj.pt/Portal/Default.aspx>>. Acesso em: out. 2011.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. 1950, Roma. Disponível em: <<https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000038843/documento/0001/>>. Acesso em: out. 2011.

CORDEIRO, Rosa Inês de Novais; GOMES, Sandra Lúcia Rebel. Justiça Tecnológica: um estudo sobre a relação entre as novas tecnologias de comunicação e de informação e o Direito. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB, 10., 2009, João Pessoa. **Anais ...** Paraíba: Ancib; UFPB, PPGCI, 2009. Disponível em: <<http://dci2.ccsa.ufpb.br:8080/jspui/handle/123456789/413>>. Acesso em: out. 2011.

COSTA, Artur Rodrigues da. Justiça e Comunicação Social. **Revista do Ministério Público**, Lisboa, ano 27, n. 107, p. 5-26, jul./set. 2006.

COSTA, Eduardo Maia. A responsabilidade social dos juízes. In: CONGRESSO DOS JUÍZES PORTUGUESES, 8., 2008, Póvoa do Varzim. **Anais eletrónicos...** Póvoa do Varzim: ASJP, 2008. Disponível em: <<http://www.asjp.pt/wp->

<content/uploads/2010/03/Eduardo-Maia-Costa-A-responsabilidade-social-dos-ju%C3%ADzes.pdf>>. Acesso em: set. 2011.

DIÁRIO DA REPÚBLICA ELETRÓNICO. Disponível em: <<http://www.dre.pt>>. Acesso em: out. 2011.

FERNANDES, Horta. A ousadia da prudência – Ética e Deontologia na Justiça. In: CONFERÊNCIA PROFERIDA NO CEJ (Centro de Estudos Judiciários), 2006, Lisboa. **Ética, Deontologia, Direito**: noções, relações existentes e elementos diferenciadores. Disponível em: <[http://www.cej.mj.pt/cej/formacao-outros-prof/fich-pdf/Peritos-Avaliadores/Texto\\_Horta\\_Fernandes\\_19Set09.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/formacao-outros-prof/fich-pdf/Peritos-Avaliadores/Texto_Horta_Fernandes_19Set09.pdf)>. Acesso em: set. 2011.

FREITAS, Vladimir Passos de. O poder judiciário e o direito ambiental no Brasil. **Revista Justitia**, v. 65, n. 198, p. 95-107, jan./jun. 2008.

FROTA, Mário. Os novos meios tecnológicos ao serviço do processo civil. **Lusíada** - Revista de ciência e cultura, Coimbra, n. 2, p. 529-540, 1998. (Série Direito).

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. **Da Justiça Administrativa em Portugal**. Lisboa: Universidade Católica de Lisboa, 1994.

HABERMAS, Jürgen. Notas programáticas para a fundamentação duma ética do discurso. In: **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

INSTITUTO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO NA JUSTIÇA. Disponível em: <<http://www.itij.mj.pt/PT/Paginas/Default.aspx>>. Acesso em: 10 out. 2011.

LÉDO, João Paulo Carneiro G. A diferenciada tutela judicial do meio ambiente. **L & C**: revista de direito e administração pública, v. 13, n. 142, p. 24-25, abr. 2010.

LIMA, Venício A. de. O velho (novo) paradigma faz 61 anos. **Observatório da Imprensa**, São Paulo, 25 mar. 2008a. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=478JDB001>>. Acesso em: jul. 2011.

\_\_\_\_\_. A liberdade de comunicação não é absoluta. **Observatório da Imprensa**, São Paulo, 9 dez. 2008b. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=515JDB002>>. Acesso em: jul. 2011.

LOPES, José Mouraz. Formação de Juízes para o séc. XXI – formar para decidir. Formar para garantir. **Julgat** – Revista da Associação Sindical dos Juízes Portugueses, Lisboa, n. 4, p. 133-158, jan./abr. 2008.

MACHADO, Helena; SILVA, Susana; SANTOS, Filipe. **Justiça tecnológica**: promessas e desafios. Porto: Ecopy, 2008. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8429>>. Acesso em: 10 out. 2011.

MACHADO, Helena; SANTOS, Filipe. Crime, drama e entretenimento. O caso *Maddie* e a meta-justiça popular na imprensa portuguesa. **Oficina CES**, Coimbra, n. 310, jul. 2008.

MAGALHÃES, João. Segredo de justiça, comunicação social, prisão preventiva. **Scientia Iuridica** – Revista da Universidade do Minho, Braga, Tomo 52, n. 295, p. 145-151, 2003.

MIRANDA, Jorge. A liberdade de expressão no direito constitucional português. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil**, Curitiba, n. 7, p. 354-360, jan./dez. 2007.

MODERNE, Franck. Origen y evolución de la jurisdicción administrativa en Francia. In: COLOMBIA. Conselho de Estado. **História y perspectivas de la jurisdicción administrativa en Francia y en América Latina**. Bogotá: Temis, 1999. p. 29-43.

MORETZSOHN, Sylvia. As encruzilhadas da ética em tempos de “nova mídia”. **Brazilian Journalism Research**, v. 5, n. 2, 2. sem. 2009. Disponível em: <<http://www.observatoriadaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=589DAC002>>. Acesso em: jul. 2011.

NABAIS, Casalta José (Comp.). **Procedimento e processo administrativos**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. 1948, Paris. Disponível em: <<http://www.dre.pt/util/pdfs/files/dudh.pdf>>. Acesso em: ago. 2011.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos**. 1966, Nova Iorque. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-direitos-civis.html>>. Acesso em: nov. 2011.

NETO, Abílio. **Código de Processo Civil**: Anotado. 20 ed. refundida e atual. Lisboa: Ediforum, 2008.

NEVES, Edson Alvisi. Princípios gerais da jurisdição administrativa nos tribunais do Império. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. XX, p. 53-66, 2009.

OBSERVATOIRE DES MUTATIONS INSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES DE L'UNIVERSITÉ DE LIMOGES. **La justice administrative en Europe**. Paris: Presses Universitaires de France, 2007.

OBERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA. Disponível em: <<http://opj.ces.uc.pt/>>. Acesso em: 10 out. 2011.

OLIVEIRA, José Manuel Paquete de. A comunicação social e os tribunais. **Sub Judice**: justiça e sociedade, Lisboa, n. 15/16 - Engrenagens de poder: justiça e comunicação social, p. 23-28, jun./dez. 1999.

OLIVEIRA, Mário Esteves de; OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de. **Código de Processo nos Tribunais Administrativos** – Anotado. Coimbra: Almedina, 2006. vol I.

PEREIRA, Joel Timóteo Ramos. Os juízes, as novas tecnologias e a prática processual. **Boletim da Associação Sindical dos Juizes Portugueses** – informação & debate, Lisboa, III Série, n. 8, p. 71-85, 2002.

PEREIRA, Albertina Aveiro. A responsabilidade ético-profissional dos juízes. In: CONGRESSO DOS JUÍZES PORTUGUESES, 8, 2008, Póvoa do Varzim. **Anais eletrónicos**... Póvoa do Varzim: ASJP, 2008. Disponível em: <<http://www.asjp.pt/wp-content/uploads/2010/03/Albertina-Aveiro-Pereira-Responsabilidade-%C3%A9tico-profissional-dos-ju%C3%ADzes.pdf>>. Acesso em: set. 2011.

PEREIRA, Duarte Amorim. **Informática, direito e administração**: a influência das tecnologias e comunicação na actividade administrativa. 2009. 100 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas) - Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra.

PÉREZ, Jesús Gonzáles; CASSAGNE, Juan Carlos. **La justicia administrativa en Iberoamérica**. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2005.

PIMENTA, José da Costa. **Código de Processo Penal anotado**. 2. ed. Lisboa: Rei dos Livros, 1991.

PORTUGAL. Lei n.º 21, de 30 de julho de 1985. Aprova o “Estatuto dos Magistrados Judiciais”. **Diário da República**, Lisboa, 30 jul. 1985. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/1985/07/17301/00010023.pdf>>. Acesso em: nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 47, de 15 de outubro de 1986. Aprova a “Lei Orgânica do Ministério Público”. **Diário da República**, Lisboa, 15 out. 1986. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/1986/10/23800/30993124.pdf>>. Acesso em: nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Resolução do Conselho de Ministros n.º 138, de 4 de dezembro de 1998. Implementa o “Programa de Informatização Judiciária”. **Diário da República**, Lisboa, 4 dez. 1998. Disponível em: <<http://digestoconvidados.dre.pt/digesto/pdf/LEX/306/99397.PDF>>. Acesso em: 29 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 2, de 13 de janeiro de 1999. Aprova a “Lei da Imprensa”. **Diário da República**, Lisboa, 13 jan. 1999a. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/1999/01/010A00/02010208.pdf>>. Acesso em: ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n.º 343, de 26 de agosto de 1999. Aprova o “Estatuto dos Funcionários de Justiça”. **Diário da República**, Lisboa, 26 ago. 1999b. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/1999/08/199A00/57825801.pdf>>. Acesso em: nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Portaria n.º 1417, de 30 de dezembro de 2003. Regulamentação do “Sistema informático dos Tribunais Administrativos e Fiscais”. **Diário da República**, Lisboa, 30 dez. 2003. Disponível em: <<http://digestoconvidados.dre.pt/digesto/pdf/LEX/158/170172.PDF>>. Acesso em: 29 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 36, de 14 de agosto de 2007. Aprova o “Regime de organização e funcionamento do Conselho Superior de Magistratura”. **Diário da República**, Lisboa, 14 ago. 2007a. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2007/08/15600/0527105277.pdf>>. Acesso em: nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 64, de 6 de novembro de 2007. Altera e republica o “Estatuto dos Jornalistas”. **Diário da República**, Lisboa, 6 nov. 2007b. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2007/11/21300/0805208063.pdf>>. Acesso em: ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Portaria n.º 1593, de 17 de dezembro de 2007. Criação do “Sistema de Queixa Electrónica”. **Diário da República**, Lisboa, 17 dez. 2007c. Disponível em: <<http://digestoconvidados.dre.pt/digesto//pdf/LEX/107/227463.PDF>>. Acesso em: 29 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Deliberação n.º 2511, de 27 de dezembro de 2007. Aprova a tradução na língua portuguesa do “Código de Deontologia dos Advogados Europeus”. **Diário da República**, Lisboa, 27 dez. 2007d. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf2sdip/2007/12/249000000/3770837725.pdf>>. Acesso em: nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 2, de 14 de janeiro de 2008. Regula o “Regime de ingresso na Magistratura e formação de Magistrados”. **Diário da República**, Lisboa, 14 jan. 2008a. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2008/01/00900/0039100412.pdf>>. Acesso em: nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Portaria n.º 114, de 6 de fevereiro de 2008. “Regulamentação da tramitação electrónica dos processos judiciais”. **Diário da República**, Lisboa, 6 fev. 2008b. Disponível em: <<http://digestoconvidados.dre.pt/digesto//pdf/LEX/140/230514.PDF>>. Acesso em: 29 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 52, de 28 de agosto de 2008. Aprova a “Lei da organização e funcionamento dos Tribunais Judiciais”. **Diário da República**, Lisboa, 28 ago. 2008c. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2008/08/16600/0608806124.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 123, de 29 de dezembro de 2011. Aprova a “Lei Orgânica do Ministério da Justiça”. **Diário da República**, Lisboa, 29 dez. 2011. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf1sdip/2011/12/24900/0548105490.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2012.

PRIBERAM (Ed.). **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. Lisboa: Priberam Informática, 1996. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/dlpo/>>. Acesso em: fev. 2012.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento** – antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROCHA, João Luís Moraes. Tribunais e comunicação social. **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, Coimbra, ano 6, n. 4, p. 545-552, 1996.

\_\_\_\_\_. Apresentação. **Sub Judice**: justiça e sociedade, Lisboa, n. 15/16 - Engrenagens de poder: justiça e comunicação social, p. 5-6, jun./dez. 1999.

ROCHA, Manuel António Lopes. A liberdade de expressão como direito do homem (princípios e limites). **Sub Judice**: justiça e sociedade, Lisboa, n. 15/16 - Engrenagens de poder: justiça e comunicação social, p. 5-6, jun./dez. 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A administração e gestão da justiça**: análise comparada das tendências de reforma. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2001. Disponível em: <<http://opj.ces.uc.pt/pdf/5.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 7, n. 13, p. 82-109, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n13/23557.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2011.

SEIFERT, Priscila Leal. **Tribunais paralelos**: imprensa e poder judiciário no caso Daniella Perez. 2004. 186 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Instituto de Arte e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; GRECO, Leonardo. A jurisdição administrativa no Brasil. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; BLANKE, Hermann-Josef; SOMMERMANN, Karl-Peter. **Código de jurisdição administrativa**, o modelo alemão. Rio de Janeiro: Renovar, 2009a. p.61-72.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; GRECO, Leonardo. Importância da VwGO para o Direito Brasileiro e a elaboração de um Código-Modelo de Jurisdição Administrativa. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; BLANKE, Hermann-Josef; SOMMERMANN, Karl-Peter. **Código de jurisdição administrativa**, o modelo alemão. Rio de Janeiro: Renovar, 2009b. p. 73-76.

SOARES, Manuel Ramos. Princípios da ética judicial: projecto associativo para compilação dos princípios da ética judicial. **Julgär** – Revista da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Lisboa, n. especial referente à Primeira Conferência Anual da Revista Julgar (Tema – Qualidade da Justiça nas Democracias do século XXI), p. 15-20, set./dez. 2008.

SOMMERMANN, Karl-Peter. El papel da ley alemana de la justicia administrativa para la realización del Estado de Derecho. In: ABERASTURY, Pedro (Org.). **Ley de la justicia administrativa alemana**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2009a. p. 1-20

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento da jurisdição administrativa Alemã no contexto europeu. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; BLANKE, Hermann-Josef; SOMMERMANN, Karl-Peter. **Código de jurisdição administrativa**, o modelo alemão. Rio de Janeiro: Renovar, 2009b. p. 13-21.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/home.html>>. Acesso em: jan. 2012.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. 2007, Estrasburgo. Disponível em: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:PT:PDF>>. Acesso em: out. 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - UFF; DEUTSCHE HOCHSHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN - DHV. **Proposta de Anteprojeto do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa**. 2009, Speyer.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA. **Catálogo Online da Biblioteca da Faculdade de Direito**. Disponível em: <<http://webopac.sib.uc.pt/search~S20>>. Acesso em: 10 out. 2011.

VALLES, Edgar. **Cobrança judicial de dívida, injunções e respectivas execuções**. Coimbra: Almedina, 2008.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB, 1999. v. 2, cap. VII.

WIEACKER, Franz. **História do direito privado moderno**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. introdução, p. 1-14.